

GÊNERO E REPRESENTATIVIDADE: UMA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NOS ANOS 2018-2019¹

GENDER AND REPRESENTATIVITY: AN ANALYSIS OF THE LEGISLATIVE PROPOSITIONS OF THE CHAMBER OF MEMBERS IN THE YEARS 2018-2019

Karina Gularte Peres*

Valmôr Scott Jr.**

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Diferentes modelos de democracia. 3 Direitos políticos das mulheres: marcos e apontamentos. 4 Encaminhamentos metodológicos. 5 Resultados e discussão. 6 Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente estudo se debruça sobre as proposições legislativas de autoria de deputadas federais nos anos de 2018 e 2019, a fim de identificar que temas predominam em tais propostas, atentando-se para a eventual relação entre o assunto tratado e a condição de mulher. O trabalho consiste, portanto, em pesquisa de cunho qualitativo, tendo como método, a análise documental

¹ O trabalho já foi apresentado no Seminário da UFPEL

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas (2019-2021) e Assistente em Administração na mesma instituição desde 2015. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (2013-2018) e em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Católica de Pelotas (2004-2009). Interrompeu graduação em Letras - Inglês pela Universidade Federal de Pelotas (2003-2007) e pós-graduação em Linguagens Verbais e Visuais e suas Tecnologias pelo Instituto Federal Sul-Riograndense (2011-2012).

** Professor Adjunto, na faculdade de Direito, da Universidade Federal de Pelotas/UFPEL. Pesquisador e Orientador em temáticas que relacionam: Direito, Educação e Vulnerabilidade, tanto na graduação quanto na Pós-Graduação em Direito (Mestrado) - PPGD/UFPEL, na Linha de Pesquisa 2 - Direito e Vulnerabilidade Social. Algumas informações acadêmicas e de produção: Doutorado em Educação/UFSM; Mestrado em Educação/UFSM; Especialização em Direito/UFSM; Licenciatura - PEG/UFSM; Graduação em Direito/UNICRUZ; Membro pesquisador no NUPEDIV - Núcleo de Pesquisas em Direitos Sociais e Vulnerabilidade; autor dos livros: Acessibilidade na Educação superior: desdobramentos jurídicos e; Afetividade na formação docente: entre o Direito e a Educação; Membro do Conselho Editorial da Editora Caxias. Autor de capítulos e artigos científicos em revistas indexadas na área do Direito e da Educação; Parecerista em periódico; Parecerista em comissão científica de eventos; Apresentador de comunicação oral em eventos internacionais (Ex.: Coimbra-Portugal) e nacionais, com anais; prefácio, entre outras atividades.

Artigo recebido em 11/09/2020 e aceito em 24/02/2021.

Como citar: PERES, Karina Gularte; SCOTT JR., Valmôr. Gênero e representatividade: uma análise das proposições legislativas da Câmara dos Deputados. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 24, n. 39, p. 59-76. jan./jun. 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

aplicada nas proposições selecionadas no recorte temporal informado. A matéria recorrente nas proposições das parlamentares é saúde e, as demandas diretamente relacionadas a mulheres, embora sejam frequentes, não predominam. Tal resultado decorre do fato de que as mulheres não constituem um grupo unido em função de uma ideologia, então sua presença no espaço político ocorre de maneira transversal. Esse aspecto foi considerado positivo, no sentido de demonstrar que a atuação de parlamentares não está restrita a assuntos relativos ao grupo que representam. Por fim, avalia-se que a baixa representatividade política possa ser revertida se for possível ressignificar o papel da mulher, sugerindo que seja um objetivo a ser alcançado por meio da educação, dada sua importância na constituição do indivíduo. Depreende-se que os efeitos seriam positivos para todos, pois a proporcionalidade entre a população representada e o poder decisório é salutar – senão inerente – às democracias representativas.

Palavras-chave: gênero. representatividade. proposições. deputadas¹.

ABSTRACT: *The present study focuses on the legislative proposals authored by federal deputies in 2018 and 2019, in order to identify which themes predominate in such proposals, paying attention to the possible relationship between the subject treated and the condition of women. The work, therefore, consists of qualitative research, using as a method, the document analysis applied to the selected proposals in the informed time frame. The recurring subject in the parliamentarians' proposals is health and, the demands directly related to women, although frequent, do not predominate. This result stems from the fact that women are not a united group due to an ideology, so their presence in the political space occurs in a transversal way. This aspect was considered positive, in the sense of showing that the performance of parliamentarians is not restricted to matters related to the group they represent. Finally, it is estimated that the low political representativeness can be reversed if it is possible to reframe the role of women, suggesting that it is an objective to be achieved through education, given its importance in the constitution of the individual. It appears that the effects would be positive for all, since the proportionality between the represented population and the decision-making power is salutary - if not inherent - to representative democracies.*

Keywords: *gender. representativeness. propositions. members.*

INTRODUÇÃO

A democracia se configura pela participação do povo nas decisões de caráter público de certo Estado. Povo, por sua vez, é um dos elementos materiais do Estado. É conceituado como o conjunto de pessoas, conectadas entre si por vínculos diversos, que exercem e a quem se destina o poder político vigente em tal Estado (CARVALHO, 2008, p. 101). Na grande parte dos Estados contemporâneos, esse poder político é exercido por pessoas eleitas pelo povo para representá-lo nas decisões de caráter público.

É possível aplicar as definições acima aos atuais Estados ditos democráticos. Hoje em dia, mesmo que geralmente nem todos que se sujeitam ao poder político possam participar de seu exercício, pois não atenderão simultaneamente os critérios para a cidadania, esses critérios demonstram que tanto a cidadania ativa quanto a cidadania passiva são potencialmente disponíveis a qualquer pessoa. Adotando como exemplo o Brasil, percebe-se no capítulo IV da Constituição Federal de 1988 que as

restrições à cidadania ativa não são absolutas, podendo ser eventualmente alcançadas, portanto.

Entretanto, levou algum tempo para que fosse assim. Um dos grupos normalmente excluídos da participação na coisa pública era o das mulheres. Atualmente, o exercício da cidadania política – tanto ativa quanto passiva – independem do sexo do eleitor ou eleitora, já que os critérios para obrigatoriedade não consideram esse aspecto. No entanto, embora as mulheres elejam tanto quanto os homens, pouco figuram como candidatas e, logo, pouco são eleitas, quando comparadas a eles (LOPES, 2019).

A sub-representatividade das mulheres na política faz com que o poder no país sequer se aproxime de refletir a proporção verificada na população, o que não parece ideal em uma democracia representativa. Um efeito prático dessa configuração pode ser a ausência de voz ou interesse para discutir e atender as demandas pertinentes a esse grupo. Nesse sentido, Dantas (apud LOPES, 2016, p. 107) defende que o representante tende a ser mais sensível à demanda de certo grupo em virtude de compartilhar experiências com o mesmo.

Perante esse quadro, o presente trabalho propõe analisar as proposições legislativas das mulheres atuantes no parlamento brasileiro, precisamente na Câmara dos Deputados. Para tanto, inicia-se com uma breve apresentação das democracias direta, indireta e semidireta. Em seguida, são apresentados alguns dos momentos cruciais para a conquista dos direitos políticos pelas mulheres. Por fim, procede-se a uma pesquisa documental qualitativa, que se utiliza da análise de conteúdo, (BARDIN, 2011) para verificar os temas e abordagens recorrentes nas proposições apresentadas pelas deputadas federais nos anos de 2018 e 2019.

1 DIFERENTES MODELOS DE DEMOCRACIA

Antes do voto, a imagem tendente a compor a referência de democracia era da assembleia grega, em que todos opinavam diretamente e tomavam por si as decisões, sem intermediários. Talvez seja mesmo a forma aparentemente mais justa de determinar os rumos da coisa pública quando se tem uma população e território diminutos. Porém, deve ser unânime que isso é impraticável em um país de quase 150 milhões de eleitores², como o Brasil (TSE, 2019).

Esse tipo de intervenção, sem intermediários, é associado à democracia direta. No contexto das assembleias, o debate imediato entre

² O número exato é 146.022.639 eleitores (TSE, 2019).

os cidadãos era viável porque ocorria em sociedades pouco populosas e em que apenas alguns tinham direito a voto, sendo que esses se dedicavam quase integralmente à tarefa da cidadania (AZAMBUJA, 1984, p. 222-223). Nesse sentido, pode-se dizer que sua democracia nem era tão direta assim.

Opondo-se à democracia direta, encontra-se a democracia indireta, também chamada representativa. Por meio dela, elegem-se representantes para tomar as decisões em nome do povo, que manteria sua soberania devido à prerrogativa de escolher aqueles a quem atribuem o poder decisório. Além de ser possível a nações populosas, também guarda um caráter de agilidade, na medida em que as decisões dependem de menos manifestações de vontade para serem efetivadas.

Democracia indireta ou representativa é aquela em que os cidadãos elegem determinadas pessoas, para os representarem e tomarem decisões em seu nome, por meio do exercício de mandatos eletivos. Tem como vantagem, em tese, propiciar agilidade na tomada de decisões, já que as questões serão submetidas ao debate e ao exame de menor número de pessoas, e, ainda assim assegurar a legitimidade, já que apesar de as decisões não serem diretamente feitas pelo povo, serão por pessoas escolhidas por ele (MACHADO, 2018, p. 14).

Reconhece-se que, ao menos em teoria, no Brasil não se tem uma democracia representativa ou indireta, mas uma democracia mista ou semidireta, por força dos instrumentos de participação popular previstos no art. 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Além do voto, que conduz à representação política, as formas diretas pelas quais a população pode exercer a cidadania são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular³.

Por meio do plebiscito, o Poder Legislativo consulta a população acerca de ato legislativo vindouro, o qual só será efetivamente praticado se a resposta ao plebiscito for positiva. O referendo, por sua vez, sujeita ato legislativo já praticado à apreciação do povo, que pode ratificá-lo ou não. Por fim, a iniciativa popular permite que a população se organize e apresente projeto de lei à Câmara dos Deputados (LENZA, 2011, p. 1016).

Além de ter o cidadão como protagonista em seus processos, essas formas têm, em comum, o fato de dependerem, igualmente, de ação do poder legislativo. O art. 49, da Constituição Federal preconiza que convocar plebiscito e autorizar referendo são de competência exclusiva do Congresso Nacional, que o faz por meio de decreto legislativo.

³ Lenza (2011, p. 1016) aponta ainda outras formas de participação popular que se encontram esparsas pela Constituição Federal.

Quanto à iniciativa popular, por sua própria natureza de projeto de lei, se submete à apreciação e voto da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998).

Partindo do fato de que os votos de toda a população têm a mesma validade, é justo supor que exista um equilíbrio, ainda que mínimo, entre as características dessa população eleitora e as características dos políticos que ela elege. Há o entendimento de que corpos decisórios que fossem estatisticamente representativos – ou seja, uma amostra da população a quem suas decisões afetam – seriam capazes de fragmentar as temáticas e pô-las sob o controle dos próprios destinatários da decisão, significa mencionar, aqueles que serão efetivamente acometidos por suas consequências.

Apesar desses argumentos, alguns grupos não se sentem tão bem representados, já que detêm características pouco verificadas entre os políticos em exercício. Esse é o caso das mulheres, que até algum tempo atrás sequer eram autorizadas a votar, sendo risível a hipótese de serem eleitas. Alguns pontos de destaque na trajetória feminina pela aquisição de direitos políticos são apresentados no próximo capítulo.

2 DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES: ANÁLISE NACIONAL E INTERNACIONAL DOS ASPECTOS HISTÓRICOS

Todos os eventos em prol da conquista dos direitos políticos das mulheres tiveram indiscutível importância. Alguns acontecimentos, contudo, destacaram-se na trajetória mundial da luta das mulheres por direitos políticos.

Um ponto emblemático da luta pelo direito de votar das mulheres foi a Convenção dos Direitos da Mulher, mais popularmente chamada de convenção de Seneca Falls, ocorrida em 1848 nessa localidade, nos Estados Unidos. Tal convenção debateu as limitações impostas às mulheres e gerou a Declaração de Seneca Falls, também chamada Declaração de Sentimentos, de que consta uma lista de restrições de direitos de que as mulheres – com razão – se queixavam (DuBois, 1998, p. 86).

No entanto, as décadas seguintes foram interrompidas pela Guerra de Secessão⁴, que ocorreu entre 1861 e 1865. A guerra destacou a igualdade de direitos como princípio constitucional, o que era promissor para as mulheres, inclusive quanto ao sufrágio (DUBOIS, 1998, p. 89).

⁴ Guerra de Secessão é o nome comumente atribuído ao evento em países de língua portuguesa e outras línguas europeias, embora nos Estados Unidos seja pouco utilizada a expressão *War of Secession*, predominando lá a terminologia *Guerra Civil (Civil War)*.

No entanto, a conquista do voto só ocorreu plenamente no território estadunidense em 1920, embora já fosse permitido às mulheres serem eleitas desde 1788 (IPU, [200-]).

Nesse ínterim, as mulheres neozelandesas quase tiveram garantido seu direito de votar por três vezes, nos anos de 1878, 1879 e 1887, em que por pouco não foram aprovadas leis que permitiam o sufrágio feminino, pelo menos às mulheres que pagassem imposto. Um nome importante dessa luta na Nova Zelândia é o de Kate Sheppard, responsável pelas petições que, mais tarde, levariam o Parlamento do país a conceder o direito de votar a cidadãos de ambos os sexos. Tais petições foram encaminhadas em 1891, 1892 e 1893, com um número cada vez maior de assinaturas, aproximando-se de 9.000, 20.000 e 32.000, respectivamente. A luta pelo sufrágio feminino obteve êxito em 1893, tornando-se a Nova Zelândia o primeiro país a estender às mulheres o direito de votar (Atkinson; McIntyre, 2018).

A oposição à campanha pelo voto feminino na Nova Zelândia tinha a ver com interesses particulares: empresários da indústria de bebidas temiam que as mulheres, por meio de influência ou pressão, prejudicassem seus negócios; e políticos então no poder – mesmo que tivessem uma posição favorável ao sufrágio feminino – se preocupavam com a possibilidade de os votos delas irem para seus oponentes, fragilizando sua atual posição e arriscando a manutenção da mesma (Atkinson; McIntyre, 2018). Talvez tenham sido motivos similares que postergaram o direito das mulheres serem eleitas no país, o qual só se tornou acessível em 1919 (IPU, [200-]).

Antes mesmo de ser conquistado o direito ao voto para as mulheres em Portugal, Carolina Beatriz Ângelo consegue votar para a Assembleia Constituinte, em 1911. Isso acontece porque a lei então definia como eleitor quem fosse maior de 21 anos, alfabetizado e chefe de família. Por ser viúva, Ângelo atendia a todos os requisitos. Dois anos mais tarde, em 1913, o texto da lei é alterado incluindo o sexo masculino como critério para ser eleitor (TARRAFA, 2016, p. 59-61).

Apenas em 1931, as portuguesas passam a ter acesso às urnas, mas apenas as chefes de família: viúvas, divorciadas ou judicialmente separadas, que tivessem bens. Em 1933, foram incluídas nesse grupo as solteiras maiores ou emancipadas que se sustentassem (TARRAFA, 2016, p. 61-62). A legislação seguiu sofrendo alterações que gradualmente ampliavam o acesso das mulheres às urnas, no entanto, as restrições ao voto feminino apenas são totalmente retiradas em 1974 (FERREIRA, 1998, p. 1).

Percebe-se que permeou o caminho dessas mulheres à sua conquista ao voto, o seu papel na família. “Focando na esfera pública, e particularmente na cidadania, as sufragistas demandavam para as mulheres uma espécie de poder e uma conexão com a ordem social que não se baseasse na família como instituição e na sua subordinação dentro dela” (DuBois, 1998, p. 31)⁵.

Antes de Portugal, destacou-se também o Reino Unido na luta das mulheres que buscavam seu direito de votar. O esforço das mulheres nesse país tornou o famoso o termo *suffragettes*, referindo as pessoas que buscavam o direito do voto para elas. Essa palavra, porém, era usada de forma pejorativa, opondo-se a *suffragists*:

Esses dois grupos eram as “suffragists”, que militavam usando métodos pacíficos como o lobby, e as “suffragettes”, que estavam determinadas a alcançar o direito de votar para as mulheres por quaisquer meios. Sua campanha às vezes incluía atos ilegais e violentos, que atraíam muita publicidade (REINO UNIDO, 2014)⁶.

As *suffragettes* surgem por entender que os meios pacíficos das *suffragists* falharam. A forma de trabalho das *suffragettes* “se torna compreensível quando contraposta a 40 anos aparentemente improdutivos de trabalho das *suffragists* vitorianas” (VAN WINGERDEN, 1999, p. 23)⁷. Nesse sentido, ocorre a morte de Emily Wilding Dawson, que se atirou na frente do cavalo do rei, durante manifestação, em 1913 (REINO UNIDO, 2014).

O direito ao voto das mulheres nas eleições para o parlamento do Reino Unido, bem como à sua candidatura, foi obtido em 1918, logo após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Entende-se que a participação das mulheres na guerra foi crucial para que isso ocorresse. Mas nessa data, o direito ao voto era condicional para as mulheres: só era concedido a pessoas com mais de 30 anos, para eleições nacionais, restrição que não se impunha aos homens. Por isso, o movimento só considerou consolidada

⁵ No original: “By focusing on the public sphere, and particularly on citizenship, suffragists demanded for women a kind of power and a connection with the social order not based on the institution of the family and their subordination within it”.

⁶ No original: “These two groups were the ‘suffragists’ who campaigned using peaceful methods such as lobbying, and the ‘suffragettes’ who were determined to win the right to vote for women by any means. Their militant campaigning sometimes included unlawful and violent acts which attracted much publicity.” Foram mantidos os termos originais na citação traduzida devido a seu papel semântico.

⁷ No original: “The militancy of the suffragettes, for example, becomes understandable when set against the 40 seemingly unproductive years of work by the Victorian suffragists”.

sua conquista em 1928, quando as mulheres e homens passaram a ter direitos políticos iguais (REINO UNIDO, 2014).

Quanto ao Brasil, é possível incluir o sufrágio feminino como um dos ideais progressistas que surgem no final do século XIX, representados principalmente pela abolição da escravatura e pela proclamação da República, acontecimentos que viriam a ser oficializados em 1888 e 1889, respectivamente. Com efeito, Nazario (1923, p. 35-46) registra que na fase de elaboração da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, o Congresso Nacional Constituinte chegou a discutir a possibilidade de estender o direito ao voto às mulheres. A ideia de atribuir às mulheres também a cidadania passiva, não obstante ter sido mencionada, não foi considerada como uma real possibilidade.

E depois, a conceder-se á mulher o direito de voto, deve-se-lhe tambem dar o direito de elegibilidade. Imagine-se agora o que seria este Congresso, que já por vezes se torna de um tumultuar comparavel às vagas oceanicas, si aqui entrasse tambem o elemento feminino, e achando-nos nós em proporção igual, imagine-se tambem a physionomia curiosa que apresentaria este Congresso. (Risos. Muito bem! Muito bem!) (NAZARIO, 1923, p. 42).

A Constituição de 1891 restou silente quanto à participação política da mulher. Mais tarde, Leolinda de Figueiredo Daltro requereu seu alistamento eleitoral, alegando que a Constituição de 1891 era omissa quanto ao tópico, mas seu pedido é negado. Objetivando reunir e mobilizar as mulheres para a luta pelo sufrágio, ela funda o Partido Republicano Feminino, em 1910 (SCHUMACHER; BRAZIL, 2001, p. 449).

Em 1927, o Estado do Rio Grande do Norte passa a autorizar o alistamento eleitoral de mulheres. Isso não apenas levou massivamente as mulheres a providenciarem seu título de eleitor, mas também culminou na candidatura de Alzira Soriano para prefeita da cidade de Lages. A campanha e a decorrente eleição da candidata demonstraram que a relutância ao sufrágio feminino não tinha fundamento apenas nos argumentos relativos à manutenção da família e à capacidade intelectual da mulher – que já eram inadmissíveis – mas também em uma questão cultural, que definia não apenas o papel social da mulher, mas também do homem.

A campanha transcorreu com conflitos, como se previra. Os adversários não pouparam ofensas pessoais a Alzira. Alguns apregoavam, às claras e sem rodeios, que mulher pública é prostituta; outros procuravam seus familiares para dizer que

não ficava bem uma senhora de família entrar para a política. A despeito da oposição cerrada e das ofensas pessoais, a candidatura de Alzira foi um enorme sucesso: obteve 60% dos votos válidos do município. **O adversário, sentindo-se humilhado por perder para uma mulher, deixou a cidade e até o estado** (SCHUMAHER; BRAZIL, 2001, p. 49, grifo nosso).

A reforma eleitoral que culminou no Código Eleitoral de 1932, além de estabelecer o voto proporcional e o voto secreto, finalmente autorizou as mulheres a votarem e a serem eleitas (NICOLAU, 2012, p. 53). A partir desse momento, seus direitos políticos passam a se sujeitar às mesmas condições aplicáveis aos homens.

O exercício dos direitos políticos, apesar ter passado a ser igualmente garantido a homens e mulheres, não se revela igualitário na prática, precisamente quanto à ocupação dos cargos eletivos. Buscando equilibrar esse quadro, o art. 10, § 3º da Lei 9.504/1997 – a Lei das Eleições – estabelece que cada sexo deve corresponder a no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas de cada partido. Cinco eleições já se passaram desde que se passou a fazer tal exigência⁸, mas apenas em 2018 tal percentual foi satisfeito (SENADO FEDERAL, 2019).

Apesar disso, em 2019 foi apresentado o Projeto de Lei do Senado 1.256/2019, que propunha revogar o dispositivo acima referido. A justificativa apresentada pelo Senador Ângelo Coronel traz que a dificuldade em preencher a cota exigida propicia fraudes eleitorais, pois os partidos apresentam candidaturas femininas irreais que acabam por servir para desviar recursos do fundo partidário. A proposição foi classificada como retrocesso e rejeitada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

A baixa participação das mulheres no campo eleitoral decorre de um conjunto complexo de razões. Uma delas é o papel social atribuído à mulher ainda hoje, muito mais associado à família, por exemplo, que a um cargo de poder. Nesse sentido, Santos (apud LOPES, 2016, p. 105) defende que a identificação entre eleitor e representante é muito importante para as mulheres, pois interfere na forma como percebem a si mesmas.

Os dados da atual legislatura demonstram que a Câmara dos Deputados conta com 77 mulheres e 436 homens (Câmara dos Deputados, [2019b]), o que indica uma ocupação feminina de apenas 15%, embora

⁸ A alteração de redação que passa a exigir o preenchimento das vagas para candidaturas – e não apenas sua reserva, como o texto dispunha anteriormente – ocorreu em 2009, por força da Lei 12.034/2009.

o índice de mulheres candidatas ao cargo fosse de 32% (LOPES, 2019). No Senado Federal, a situação é praticamente a mesma: 13 mulheres representam 16% do total de senadores (SENADO FEDERAL, 2019a) diferindo no que tange à quantidade de candidatas, que alcançou 17% no pleito mais recente⁹ (lopes, 2019). Vale destacar que, considerada a população que cumpre o requisito de elegibilidade relativo à idade¹⁰, a proporção de mulheres alcança 52% (IBGE, 2018).

Por duas vezes, apresentou-se Proposta de Emenda à Constituição (PEC) objetivando estabelecer um mínimo de cadeiras a serem ocupadas por mulheres. A PEC 23/2015, que já foi arquivada, sugeria a paridade de gêneros na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, estabelecendo a distribuição igualitária das vagas. Já a PEC 134/2015 propõe percentuais mínimos menores e progressivos para cada gênero e se aplica às mesmas casas legislativas, mas não registra novas ações legislativas desde 2017, embora se encontre atualmente sob a situação *pronta para pauta em plenário* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

A ideia das propostas, sobretudo da primeira, vai ao encontro a garantia da representatividade equivalente à proporção identificada na população total. Por outro lado, Lopes (2016) entende que a finalidade das ações afirmativas nesse sentido deve ser propiciar o acesso igualitário à atividade política, sendo suficientes, portanto, as medidas relativas ao percentual mínimo de candidaturas e à distribuição de recursos do fundo partidário.

3 ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo, de cunho qualitativo, utiliza como método, a análise documental em proposições legislativas de deputadas federais. Num primeiro momento foi realizada uma leitura flutuante, tendo como locus de busca, o site da Câmara dos Deputados. Numa observação preliminar das proposições (BARDIN, 2011, p. 126), foram pesquisados os termos mulher, gênero e cidadania; utilizou-se a pesquisa avançada disponível na seção *Atividade legislativa*, em que foram selecionados os tipos de proposições mais propensas a resultarem em disposições com

⁹ Vale esclarecer que a proximidade entre a taxa de ocupação atual e a taxa de candidaturas em 2018 não significa que a quase totalidade das candidatas tiveram êxito, já que o Senado Federal elege alternadamente um e dois senadores.

¹⁰ Em função do objeto de pesquisa deste trabalho, foi considerada a idade de 21 anos, mínima exigida para eleição como deputado federal (BRASIL, 1988).

força normativa geral¹¹, quais sejam Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Proposta de Emenda à Constituição (PEC), e após, analisadas apenas as de autoria de deputadas.

Os termos ora buscados foram definidos com base na hipótese, segundo a qual predominariam temas relacionados a demandas ligadas à condição de mulher. Efetivamente, sob essa metodologia, surgiram vários resultados relacionados a discriminação de gênero e combate à violência contra a mulher, o que permitiu julgar que, conforme observação preliminar, tais assuntos prevaleciam.

Posteriormente, já com mais afinidade com o sistema de busca, julgou-se preferencial realizar a pesquisa adotando os seguintes passos: na seção Deputados/Quem são, selecionar sexo feminino e 55ª legislatura (2015-2019); na página de cada deputada, selecionar Proposições de autoria do deputado¹² e os anos de 2018 e 2019; entre os resultados, selecionar os tipos de proposta PL, PLP e PEC, além de Indicação (INC) e Anteprojeto (APJ); por fim, classificar as propostas obtidas por categorias e identificar quais delas efetivamente atendem à hipótese inicialmente formulada.

A inclusão de outros tipos de proposição, neste momento, se deu porque a INC e o APJ, embora o façam indiretamente, podem vir a gerar as mesmas normas objetivadas pelo PL, PLP e PEC. A definição dos tipos de proposta demonstra isso:

Anteprojeto

Esboço, proposta ou versão preliminar de um texto ainda não apresentado formalmente como proposição à Casa Legislativa.

[...]

Indicação [CD]

Espécie de proposição pela qual o parlamentar sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva. Pode ser utilizada ainda para sugerir a manifestação de uma ou mais comissões, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara.

[...]

¹¹ Por *força normativa geral*, busca-se transmitir a ideia de norma que a que todos se submetem. Isso porque muitos tipos de proposta utilizados pela Câmara dos Deputados têm fins distintos desse, como é o caso de impulsionar processo já em andamento (*Emendas, Substitutivo*) ou de realizar atos internos (*Mensagem, Requerimento*), por exemplo (LIMA, 2018).

¹² A expressão *Proposições de autoria do deputado* aparece na página de deputadas federais cujo mandato já acabou; na página das deputadas federais em exercício, a expressão utilizada é *Propostas legislativas de sua autoria*.

Projeto de Lei (PL)

Proposição destinada a dispor sobre matéria de competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial.

[...]

Projeto de Lei Complementar (PLP)

Proposição destinada à elaboração de Lei Complementar.

[...]

Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

Proposição legislativa destinada a alterar a Constituição Federal. (LIMA, 2018, p. 53).

A Câmara dos Deputados oferece uma lista de temas pré-determinados, segundo os quais classifica as propostas legislativas. Embora se tenha utilizado tais temas como categorias, verificou-se que nem todas as propostas estão vinculadas a algum dos temas, por motivo desconhecido. Perante tal situação, foi realizada a atribuição de tema a essas propostas “órfãs” no decorrer da pesquisa, utilizando-se como base a lista previamente estabelecida pela Câmara dos Deputados. Em outro sentido, eventualmente foi encontrado mais de um tema é associado à mesma proposta. Nesses casos, para fins de tabulação, manteve-se apenas um dos temas indicados, eleito de acordo com o texto ementado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dito isso, passa-se então à apresentação dos dados obtidos. Na primeira etapa da busca, em que foram selecionadas as deputadas que estiveram em exercício na 55ª legislatura, foram encontrados 65 nomes, de um total de 623 parlamentares. Ressalta-se que o número ultrapassa os 513 deputados federais em função das suplências, das alternâncias no cargo. Essa quantidade de deputadas federais representa 10% do total de políticos que estiveram em exercício na 55ª legislatura.

Dessas 65 mulheres, 44 foram autoras de alguma proposta – dentre os tipos selecionados – apresentadas em 2018 e em 2019. O total de propostas apresentadas por elas foi igual a 290, dentre as quais não há nenhum APJ e há 78 INCs, 196 PLs, onze PLPs e cinco PECs.

Algumas matérias se repetiam em diferentes proposições (por exemplo, uma Indicação e um Projeto de Lei propondo a mesma medida). Para fins de análise, manteve-se apenas uma delas. O mesmo foi feito em

relação a proposições com autoria conjunta, em que houvesse mais de uma deputada federal. Feitos tais ajustes, restaram 272 proposições a analisar.

Os temas que a Câmara dos Deputados utiliza para classificar as proposições são Agropecuária; Cidades e transportes; Ciência, tecnologia e comunicações; Consumidor; Direitos humanos; Economia; Educação, cultura e esportes; Meio ambiente e energia; Política e administração pública; Relações exteriores; Saúde; Segurança e Trabalho, Previdência e Assistência. Dos 272 registros, 95 não estavam previamente classificados, de forma que a atribuição do tema foi realizada durante o levantamento.

Saúde foi o tema que mais recorrente, com 50 proposições na área. A seguir, registra-se Política e administração pública, com 42 ocorrências. Direitos humanos e Educação, cultura e esportes classificam 36 propostas, cada um deles; imediatamente seguidos por Trabalho, previdência e assistência, com 35 registros. Segurança, Cidades e transportes e Economia qualificam 24, 18 e 13 propostas, respectivamente. De forma menos expressiva, seguem as categorias Meio ambiente e energia, com sete ocorrências; Ciência, tecnologia e comunicações, referente a cinco propostas; Agropecuária, qualificando três proposições; Relações Exteriores, relativo a duas Indicações (INC); e Consumidor, com apenas um registro.

Daqueles 272 documentos, identificaram-se quais guardavam relação com a condição de mulher, das suas autoras, chegando-se ao resultado de 36 proposições, excluídas as repetidas, conforme já explicado. Ainda, foi feita uma subclassificação, que verificou 13 propostas diretamente relacionadas à violência contra a mulher, e duas que mencionavam expressamente a relação com igualdade de gênero.

Desconsiderando a subclassificação realizada e partindo do resultado total de 36 proposições, identificou-se que predominam os temas Saúde e Direitos humanos, com 13 e 10 ocorrências, respectivamente. Em seguida, aparecem Educação, cultura e esportes, em seis propostas; Trabalho, previdência e assistência, com quatro ocorrências; Política e administração pública, com dois registros; e Segurança, classificando apenas uma das propostas. Os demais temas não apareceram neste grupo.

Diversamente do esperado, conforme já foi dito, as propostas correspondentes a demandas femininas não constituíram número muito significativo, dentre todas as encontradas. Em certo sentido, tal resultado é positivo, pois demonstra que a atuação das congressistas não é restrita. Em pesquisa realizada por Miguel e Feitosa (2009, p. 216-217) analisaram

o discurso parlamentar de homens e mulheres e concluíram que se reservavam às deputadas as temáticas relacionadas à área social, o que pode corresponder a uma limitação historicamente conferida.

Verificou-se a prioridade dada à *soft politics* em todas as dimensões da ação política feminina analisadas neste artigo e a transição para o debate de *hard politics* à medida que elas ganham visibilidade e prestígio. [...] Ficou patente que a mera presença de mulheres no Parlamento, por mais necessária que seja, não representa capacidade igual de influência na formulação de políticas e na produção das representações do mundo social. A associação entre as mulheres e os temas de menor prestígio no campo político contribui para mantê-las em situação periférica e cobra, daquelas que ainda assim são capazes de ascender, o ônus de romper com as expectativas sobre seu comportamento (Miguel; Feitosa, 2009, p. 216-217).¹³

Outro apontamento que vem ao encontro daquele resultado é feito por Miguel (2007, p. 5), que explica que a ocupação das mulheres se dá de maneira transversal, porque, enquanto grupo, as mulheres não constituem uma identidade de caráter ideológico ou religioso, por exemplo. Isso significa que suas forças estão dispersas em várias pautas, sob diferentes enfoques, provavelmente correspondentes ao partido que representam. O que as mulheres têm em comum entre si é a histórica discriminação (LOPES, 2016 p. 106), a trajetória de consecutivas derrotas e conquistas até o espaço que ocupam, ainda timidamente, hoje.

Nesse sentido, é válido retomar o pensamento de Santos (apud LOPES, 2016, p. 105), segundo o qual a questão identitária se sobrepõe às políticas públicas que objetivam ampliar a representatividade (obviamente, sem menosprezá-las). O fato de mulheres verem outras mulheres em cargos historicamente ocupados por homens atribui novo sentido, tanto à condição de mulher quanto ao cargo e sua função correlata.

CONCLUSÃO

O caminho que as mulheres precisaram (e precisam) percorrer para atingir sua cidadania – não apenas no sentido político do termo – demonstra que os obstáculos são quase integralmente relacionados a uma imagem atribuída ao sexo feminino. Por muito tempo, essa definição de

¹³ Por *hard politics* os autores se referem ao núcleo do processo político, principalmente ao exercício do poder de Estado e à gestão da economia. *Soft politics*, é a expressão utilizada para referir assuntos mais voltados para o social (MIGUEL; FEITOSA, 2009, p. 207).

mulher não admitia questionamentos. Da mesma maneira que se percebe a presença da mulher na política atual, ou seja, transversalmente, a essência do papel atribuído à mulher atingia sua atuação em diversos campos: família, educação, trabalho etc.

Entende-se que a forma de mudar esse cenário é exatamente ressignificar esses papéis. Uma das ferramentas para isso é o fortalecimento da representatividade, que, por sua vez, vai permitir que uma população historicamente marginalizada em relação à coisa pública se identifique com e como agente político.

Também é interessante atentar que, embora seja inevitavelmente associado a um grupo, tal agente tem a prerrogativa de tratar de qualquer matéria de interesse público, não se restringindo às demandas e interesses específicos da coletividade que representa. Isso também se aplica a outros grupos ditos minoritários, embora não necessariamente o sejam, no sentido numérico.

Os motivos que justificaram a exclusão da mulher da esfera pública e decisória, por muito tempo, atualmente têm sido discutidos e desmistificados. No entanto, visto que se lida com certezas subjacentes, reconhece-se que tais debates e novas conclusões nem sempre têm força para se projetar para a sociedade, amplamente considerada. Estrutural é aquilo que constitui a sociedade, por meio do indivíduo, que assimila e internaliza essas informações como lhes são dadas. É nesse sentido que se defende que essas discussões precisam fazer parte da educação das pessoas, continuamente.

Reconhece-se que a escola vive um momento de apreensão, pois práticas pedagógicas e temas para discussão estão constantemente passíveis de incompreensão e questionamento. Isso evidentemente dificulta o exercício de refletir sobre o dado e eventualmente refutar verdades arraigadas. Contudo, é uma instituição crucial – junto com a família – para o que se discute aqui, por estar presente desde os primeiros momentos em que o educando se reconhece como alguém. Constituir-se como alguém que se sente igualmente capaz de ser, pensar e fazer o que está disponível aos outros é fundamental para ocupar espaços ora negados, até que a hegemonia que neles se verifica não seja mais naturalizada.

REFERÊNCIAS

Atkinson, N.; McIntyre, R. **Women and the vote. New Zealand History**. [S. l.], 20 dez. 2018. Disponível em: <http://www.nzhistory.net.nz/politics/womens-suffrage>. Acesso em: 23 jul. 2019.

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3. Acesso em: 19 jul. 2019.

SCHUMAHER, S.; BRAZIL, E. V. (org.). **Dicionário Mulheres do Brasil**: de 1500 até a atualidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Propostas Legislativas**. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Papel e Estrutura da Câmara**. [2019b]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/papel-e-estrutura/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional**. 14. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DUBOIS, E. C. **Woman Suffrage and Women's Rights**. New York: New York University Press, 1998.

MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 201-221, mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 ago. 2019.

FERREIRA, V. **As mulheres em Portugal: situação e paradoxos**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1998. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/11011>. Acesso em: 24 jul. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da População**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 23 jul. 2019.

IPU – INTER-PARLIAMENT UNION. Women's Suffrage. **A World Chronology of the Recognition of Women's Rights to Vote and to Stand for Election**. [200-]. Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>. Acesso em: 23 jul. 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, J. A. O. **Glossário de termos legislativos**. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018.

LOPES, E. Mulheres na política: um panorama a partir dos dados do TSE. *In: 1º Simpósio Internacional “A importância da Mulher na Construção de um Parlamento Democrático”*, 2019, Brasília, DataSenado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/ApresentaoMulheresnaPolitica.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

LOPES, K. B. **A igualdade substancial entre os sexos: estudo sobre a participação das mulheres brasileiras na política**. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Centro de Ciências Jurídicas. Universidade de Fortaleza, Fortaleza.

Machado, R. C. R. **Direito eleitoral**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MIGUEL, A. R. **En defensa de las cuotas electorales**. Aequalitas, n. 20, 2007, p. 60-68. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2479856>. Acesso em: 29 jul. 2019.

NICOLAU, J. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

REINO UNIDO. **Women and the vote**. UK Parliament. 2014. Disponível em: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote>. Acesso em 22 jul. 2019.

SENADO FEDERAL. **Homens chegam a ter até seis vezes mais chances de vitória que mulheres nas eleições**. DataSenado: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/mais-mulheres-na-politica-retrato-da-sub-representacao-feminina-no-poder-1>. Acesso em: 25 jul. 2019.

SENADO FEDERAL. **Senadores em exercício**. [2019]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>. Acesso em: 23 jul. 2019.

TARRAFA, C. C. **A mulher, a política e os *media***. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus). Universidade de Coimbra, 2015.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas do eleitorado. [2019]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado>. Acesso em: 25 jul. 2019.