

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

PATRICIA DE ASSIS LELO COUTINHO

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES: AVANÇOS, RETROCESSOS E
PERSPECTIVAS**

VARGINHA-MG

2023

PATRICIA DE ASSIS LELO COUTINHO

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES: AVANÇOS, RETROCESSOS E
PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame

VARGINHA-MG

2023

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca Campus Varginha

Coutinho, Patricia de Assis Lelo.

Representação política das mulheres : avanços, retrocessos e perspectivas / Patricia de Assis Lelo Coutinho. - Varginha, MG, 2023.
124 f. : il. -

Orientador(a): Thiago Rodrigues Silame.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2023.
Bibliografia.

1. Representação descritiva. 2. Representação substantiva. 3. Mulheres.
4. Política de cotas. I. Silame, Thiago Rodrigues, orient. II. Título.

PATRICIA DE ASSIS LELO COUTINHO

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES: AVANÇOS,
RETROCESSOS E PERSPECTIVAS**

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 07 de dezembro de 2023.

Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame
Presidente da Banca Examinadora
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Prof.^a Dra. Carla Leila Oliveira Campos
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Prof.^a Dra. Daniela Leandro Rezende
Instituição: Universidade Federal de Ouro Preto

Prof.^a Dra. Nathália Carvalho Moreira
Instituição: Universidade Federal de Juiz de Fora



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Rodrigues Silame, Professor do Magistério Superior**, em 07/12/2023, às 20:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



[A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1149969** e o código CRC **0E4F56E5**.

Dedico este trabalho a toda a minha família e a todos os meus amigos, especialmente ao meu esposo Marcelo, sempre companheiro, e aos meus filhos Pedro e José.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que me ajudaram nesse percurso muito desejado, mas nem por isso, fácil.

Em primeiro lugar, ao meu orientador, o professor Doutor Thiago Rodrigues Silame, pelo incentivo, por ter tornado mais leve e suave o caminho até aqui. Agradeço sua dedicada e preocupada orientação. Agradeço a sua confiança. Agradeço por ter me aceitado como sua orientanda. Foi muito acalentador escutar durante nossas conversas: “gosto muito do que faço, gosto muito de ser professor”. O mundo precisa de mais professores como você, que amam o que fazem. Obrigada por me responder mensagens de “whatsapp” em pleno final de semana, obrigada, enfim, pelo carinho que dedica ao que faz e pelo que dedicou em me orientar.

Agradeço às mulheres componentes da minha banca de qualificação e banca de defesa, Dra. Carla Leila Oliveira Campos, Dra. Daniela Leandro Rezende e Dra. Nathália Carvalho Moreira, pelas importantes contribuições realizadas em benefício da minha dissertação.

Agradeço também à direção, coordenação e corpo administrativo do curso Profiap na Unifal de Varginha/MG pelo acolhimento.

Agradeço a todos os meus colegas da turma de 2021, sempre dispostos a ajudar.

A presente pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Nós percebemos a importância da nossa voz quando somos silenciados.

(YOUSAFZAI, 2013)¹

¹ Malala Yousafzai em discurso na conferência da ONU em 12/07/2013.

RESUMO

Diante do reconhecimento cada vez maior de que homens e mulheres são iguais em direitos e, portanto, importantes e essenciais, tanto individualmente ou como grupo para o desenvolvimento da nossa sociedade e democracia e, considerando a política de cotas de representação de gênero que aumentou o percentual de representação de mulheres em espaços institucionais de poder, este trabalho tem o objetivo de estudar avanços, retrocessos e perspectivas da representação política feminina, com ênfase no debate sobre representação descritiva e representação substantiva, com auxílio da análise da atividade legislativa. Isso posto, pergunta-se, se a representação descritiva das mulheres implica em representação substantiva. Para responder a esta questão foi formulada a seguinte hipótese: a representação descritiva implica em representação substantiva porque com o aumento de mulheres deputadas aumentou também a quantidade de propostas legislativas relacionadas às mulheres. Diante dessa discussão e problema da pesquisa, pretendeu-se buscar auxílio na atividade legislativa da Câmara dos Deputados entre o período de 2003 a 2022. Através da análise qualitativa da atividade legislativa da Câmara dos Deputados procurou-se estabelecer relações entre os dados descobertos e a hipótese da pesquisa, tais como a proporção entre número de eleitas e a atividade legislativa; a proporção das matérias aprovadas quando de autoria feminina ou de autoria masculina, a existência ou não de propostas que, ao invés de defender os direitos das mulheres, os contrariassem. A presente pesquisa pode ser classificada como descritivo-analítica, de natureza qualitativa e quantitativa fundamentada em pesquisa documental e estatísticas descritivas. Foram resultados da pesquisa: as mulheres não ocupam cargos mais altos na distribuição de poder na Câmara dos Deputados; o aumento do número de representantes mulheres aumentou o número de propostas relacionadas às mulheres; as propostas das deputadas mulheres não possuem menores chances de serem aprovadas se comparadas às masculinas; um tema recorrente na temática mulher é o da violência; existem propostas legislativas tendentes a diminuir os direitos conquistados pelas mulheres; entre as deputadas não há consenso sobre quais são assuntos de interesse das mulheres. A hipótese levantada, contudo, não restou confirmada, não se tratando de uma relação automática a que ocorre entre representação descritiva e a representação substantiva a partir do aumento da presença de mulheres e de propostas legislativas relativas às mulheres.

Palavras-chave: representação descritiva; representação substantiva; mulheres; política de cotas.

ABSTRACT

Given the increasing recognition that men and women are equal in rights and therefore important and essential, both individually and as a group, for the development of our society and democracy, and considering the gender representation quota policy that has increased the percentage of representation of women in institutional spaces of power, this work aims to study advances, setbacks and perspectives of female political representation, with an emphasis on the debate on descriptive representation and substantive representation, with the help of the analysis of legislative activity. That said, the question arises whether the descriptive representation of women implies substantive representation. To answer this question, the following hypothesis was formulated: descriptive representation implies substantive representation because with the increase in women deputies, the number of legislative proposals related to women also increased. In view of this discussion and research problem, we intended to seek assistance in the legislative activity of the Chamber of Deputies between the period 2003 and 2022. Through qualitative analysis of the legislative activity of the Chamber of Deputies, we sought to establish relationships between the data discovered and the research hypothesis, such as the proportion between the number of elected officials and legislative activity; the proportion of approved materials when authored by women or men, whether or not there are proposals that, instead of defending women's rights, contradict them. This research can be classified as descriptive-analytical, qualitative and quantitative in nature based on documentary research and descriptive statistics. The results of the research were: women do not occupy higher positions in the distribution of power in the Chamber of Deputies; the increase in the number of female representatives increased the number of proposals related to women; proposals from female deputies are no less likely to be approved compared to male deputies; a recurring theme in women is violence; there are legislative proposals that tend to reduce the rights achieved by women; Among female deputies there is no consensus on which issues are of interest to women. The hypothesis raised, however, was not confirmed, as it is not an automatic relationship that occurs between descriptive representation and substantive representation due to the increase in the presence of women and legislative proposals relating to women.

Keywords: descriptive representation; substantive representation; women; quota policy.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 - Estruturas Econômicas em Atividades Produtivas e Acesso a Recursos em 2016..... | 33 |
| Figura 2 - Evolução da bancada feminina na Câmara dos Deputados. | 46 |
| Figura 3 - Evolução da presença feminina Câmara dos Deputados. Período sem cotas. Período com cotas e período com cotas +(mais) financiamento de 30%..... | 47 |
| Figura 4 - Percentual de candidaturas femininas, financiamento de campanha, votos e cadeiras conquistadas por mulheres..... | 48 |
| Figura 5 - Linha do tempo: principais marcos legais e judiciais quanto à representação política das mulheres, a partir de 1932 | 50 |
| Figura 6 - Lista dos 10 parlamentares mais influentes na Câmara dos Deputados (2019-2022) | 57 |
| Figura 7 - Pesquisa simplificada da atividade legislativa – Câmara dos Deputados | 62 |
| Figura 8 - Pesquisa avançada da atividade legislativa – Câmara dos Deputados | 62 |
| Figura 9 - Organização da página de atividade legislativa do Senado Federal por temas ou matérias..... | 68 |
| Figura 10 - Organograma Câmara dos Deputados apontando Secretaria de Mulher | 70 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Quadro 1 - Proposições em tramitação e aprovadas que podem violar interesses das mulheres – Período de 2003 a 2022 | 79-82 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|

LISTA DE TABELAS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 - Variação no número de candidatas e número de eleitas nas eleições para Câmaras dos Vereadores no período de 2002 a 2022..... | 49 |
| Tabela 2 - Deputadas federais eleitas por Legislatura | 71 |
| Tabela 3 - Propostas legislativas contendo a palavra “mulher” na Câmara dos Deputados de autoria ou coautoria feminina por período (01/01/2003 a 26/12/2022)..... | 72 |
| Tabela 4 - Quantidade total de projetos (filtro mulher) transformados em norma jurídica por ano. Quantidade total de projetos aprovados com autoria ou coautoria feminina. | 73 |
| Tabela 5 - Quantidade total de projetos (sem filtro mulher) transformados em norma jurídica por ano. Quantidade total de projetos aprovados com autoria ou coautoria feminina | 75 |
| Tabela 6 - Propostas com a palavra “mulher” na Câmara dos Deputados divididas por áreas temáticas no período de 01/01/2022 a 26/12/2022..... | 77 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|-------------------------------------------------|
| ADIN | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AREspEI | Agravo em Recurso Especial Eleitoral |
| Cfemea | Centro Feminista de Estudos e Assessoria |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| EC | Emenda Constitucional |
| FBFB | Federação Brasileira pelo Progresso Feminino |
| FEFC | Fundo Especial de Financiamento de Campanha |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INF | Índice de Influência Parlamentar |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPU | <i>Inter-Parliamentary Union</i> |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OLB | Observatório Legislativo Brasileiro |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PHS | Partido Humanista da Solidariedade |
| PL | Partido Liberal |
| PLO | Projeto de Lei Ordinária |
| PLP | Projeto de Lei Complementar |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PP | Partido Progressista |
| PROS | Partido Republicano da Ordem Social |
| PRTB | Partido Renovador Trabalhista Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |

| | |
|--------|---------------------------------|
| RESPE | Recurso Especial Eleitoral |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UNIFAL | Universidade Federal de Alfenas |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO..... | 21 |
| 2.1 | O DIFÍCIL CAMINHO EM DIREÇÃO À IGUALDADE POLÍTICA..... | 21 |
| 2.1.1 | Igualdade..... | 21 |
| 2.1.2. | O papel do gênero..... | 26 |
| 2.1.3 | As lutas das mulheres pela igualdade..... | 29 |
| 2.1.4 | O Direito ao voto, a igualdade política e a política de cotas..... | 36 |
| 2.2 | REPRESENTAÇÃO POLÍTICA..... | 50 |
| 2.2.1 | Representação política: algumas considerações..... | 50 |
| 2.2.2. | Representação política descritiva e representação política substantiva..... | 51 |
| 3 | MÉTODO DE PESQUISA..... | 61 |
| 4 | RESULTADOS E ANÁLISES..... | 69 |
| 4.1. | ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS COM FOCO NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA..... | 69 |
| 4.2. | ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA..... | 71 |
| 4.3 | ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA DE ACORDO COM O PARÂMETRO DE DIMINUIÇÃO DOS DIREITOS CONQUISTADOS..... | 79 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSÍVEIS LIMITAÇÕES..... | 91 |
| | REFERÊNCIAS..... | 97 |
| | APÊNDICE..... | 108 |

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, somos 152.303.709 (cento e cinquenta e dois milhões, trezentos e três mil, setecentos e nove) eleitores. Deste total, 52,83% são mulheres, ou seja, 80.468.657 (Brasil, TSE, 2022). Apesar das mulheres representarem a maioria do eleitorado, como também a maioria da população nacional (Brasil, IBGE, 2023), essa proporção não se reflete na representação política. Considerando o resultado das Eleições Gerais de 2018 e Municipais de 2020, que refletem a situação em 2022, temos que no Senado Federal, das 81 (oitenta e uma) cadeiras, apenas 12 (doze) foram ocupadas por mulheres (Brasil, Senado Federal, 2022). Das 513 (quinhentas e treze) vagas de Deputado Federal, 77 (setenta e sete), cerca de 15% do total, foram preenchidas por mulheres (Brasil, Câmara dos Deputados, 2022). Já nas Eleições de 2022, observamos um pequeno aumento: foram eleitas 91 mulheres para a Câmara dos Deputados, passando a representar 17,7% do total (Brasil, 2023) e a representação política das mulheres no Senado aumentou de 12 senadoras para 15 (Brasil, 2023).

Saindo do âmbito federal e indo para o local, do total, 12,1% são prefeitas e 16% vereadoras (Brasil, TSE, 2023). Segundo o ranking da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), o Brasil ocupa a 131ª posição entre 185 países considerando a presença das mulheres nos parlamentos nacionais (IPU, 2022).

Esse quadro demonstra a baixa representação das mulheres nos principais cargos públicos eletivos. Acontece, contudo, que o panorama já foi bem pior. As mulheres somente passaram a ter direito ao voto há menos de 100 anos, no ano de 1932, com a promulgação do Código Eleitoral e após muita luta. Reconhecendo que histórica, estrutural e culturalmente, as mulheres foram alijadas do processo político, em 1997 ficou estabelecido, por lei federal (lei 9.504/1997, em sua redação original), que 30% dos registros das candidaturas às eleições proporcionais deveriam ser reservados para candidaturas femininas. Posteriormente, a Lei 12.034/2009 alterou a redação daquela lei para que constasse que essa porcentagem deveria ser efetivamente preenchida por mulheres, já que a interpretação do verbo “reservar” acabou por permitir que os partidos políticos simplesmente deixassem essa parcela dos registros de candidatura sem preenchimento. Com esta obrigatoriedade, inaugurou-se, então, a cota de registro por sexo nas eleições do Brasil tal qual conhecemos e é praticada hoje.

Em 2018 avançou-se um pouco mais, através do Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 5617. Ficou garantido que 30% dos fundos públicos seriam destinados a financiarem as campanhas das mulheres. Outro ponto a se debater é se referida

política, de forma isolada, possuiria aptidão para resolver o problema de sub-representação feminina nos espaços institucionalizados de poder. Obviamente a lei é um instrumento, e assim ela pode objetivar emancipação, mas também conservação ou até mesmo retrocesso.

Dentro do período estudado, a política de cotas femininas que garantiu 30% nos registros de candidaturas para as mulheres foi implementada e sofreu alterações. Também durante esse período, o Poder Executivo Federal foi ocupado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) eleito para dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). Em 2010 Dilma Rousseff (PT) foi eleita a primeira mulher para o cargo de presidente do Brasil. Rousseff permaneceu no poder de 2011 a 2016, sendo substituída pelo seu vice-Presidente Michel Temer do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)². No ano de 2019, tomou posse o Presidente Jair Bolsonaro, eleito pelo Partido Social Liberal (PSL)³.

Importante apontar que existem projetos de lei em andamento que retomam a política de cotas femininas e a reafirmam, como o Projeto de Lei 1.951 de 2021 que prevê que: “no mínimo 30% (trinta por cento) das cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais serão preenchidas por mulheres”, mas também há movimentos reais de retrocessos, verificados em propostas legislativas aprovadas e em tramitação. Exemplos importantes são a Emenda Constitucional 117/2022 e a proposta de Emenda Constitucional 09/2023 que trazem uma verdadeira “anistia” aos partidos políticos que não respeitaram a política de cotas e a utilização de recursos públicos destinados às campanhas femininas. Deve ser citado também o Projeto de Lei 4.213/2020 de autoria de deputada Caroline de Toni (PSL), que pretende extinguir a reserva de cotas para as mulheres.

Essa pesquisa parte da premissa de que a lei de cotas, associada à distribuição de recursos públicos destinados ao financiamento de campanhas, garantiu uma maior representatividade descritiva (ou numérica) das mulheres, contudo, como nos lembra Gohn (2007, p. 56), “o simples acesso das mulheres aos cargos de representação não significa mudança substantiva se as estruturas de poder continuarem a funcionar do mesmo jeito”.

Assim, pergunta-se: **a representação descritiva implica na representação substantiva?**

² No ano de 2017, o PMDB voltou a usar a sigla MDB.

³ Jair Bolsonaro desfilia-se do PSL em 19/11/2019 e exerce seu mandato sem estar filiado até 20/11/2021, quando se filiou ao Partido Liberal (PL) para concorrer à reeleição em 2022.

O contexto e os problemas apresentados, incluindo sua atualidade, justificam a importância do tema. Estudar a participação política feminina, compreendendo-a, e pensando nas maneiras de assegurá-la e de ampliá-la, é de grande interesse. As mulheres representam mais da metade da população nacional e por muito tempo foram excluídas desse espaço fundamental de tomada de decisões.

Como servidora da Justiça Eleitoral exerço diversas funções relacionadas ao exercício do voto e ao processo eleitoral, que culminam com a proclamação dos eleitos. Essas atividades se iniciam com o alistamento do eleitor, passam pela preparação das urnas eletrônicas, convocação dos mesários, preparação das seções eleitorais, controle da propaganda eleitoral, processamento de diversas ações eleitorais, especialmente pedidos de registros de candidaturas e prestações de contas. Dessa forma, dentre as mais importantes funções da Justiça Eleitoral está a de garantir a reserva das cotas no registro de candidaturas nas eleições e a de fiscalizar o uso dos recursos públicos destinados a promover referidas campanhas. Há muito esforço envolvido em tais atividades, o que tem contribuído para que um número maior de mulheres alcance cargos eletivos, isso faz com que haja grande interesse em entender como se operacionaliza a representação feminina após a diplomação dos eleitos. Além disso, no meu dia a dia, deparo-me com questionamentos acerca da política de cotas, especialmente por parte dos representantes dos partidos políticos, que costumam reclamar “que as mulheres não querem se candidatar” e que se trataria de uma imposição “artificial”, o que reforça o interesse em buscar os fundamentos teóricos e práticos dessa conquista.

Para responder ao problema de pesquisa, e perseguir o objetivo geral de estudar avanços, retrocessos e perspectivas da representação política feminina, com ênfase para o debate da representação descritiva e da representação substantiva e com auxílio da análise da atividade legislativa, foi levantada a seguinte hipótese: a representação descritiva implica em representação substantiva porque com o aumento de mulheres deputadas aumentou também a quantidade de propostas legislativas relacionadas às mulheres.

Foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar se as mulheres ocupam posições centrais na Câmara dos Deputados Federais (Presidência, cargos na mesa diretora e relatoria de comissões);
- b) estabelecer a se há relação entre o número de candidatas mulheres eleitas e o aumento de propostas relacionadas às mulheres, tendo como parâmetro a atividade legislativa da Câmara dos Deputados durante o período de 1º de janeiro de 2003 e 26 de dezembro de 2022;

- c) comparar a chance de êxito das propostas legislativas de autoria das mulheres comparadas às dos homens, durante o período de 1º de janeiro de 2003 a 26 de dezembro 2022;
- d) identificar quais os principais temas relacionados à mulher, através do estudo da atividade legislativa das deputadas federais e dos deputados federais, em determinado período;
- e) verificar se existem, no período de 1º de janeiro de 2003 a 26 de dezembro de 2022, além das propostas legislativas que visem ampliar direitos, propostas em tramitação ou aprovadas, tendentes a diminuir direitos conquistados pelas mulheres;
- f) identificar divergências de opiniões em propostas relacionadas às mulheres em temas polêmicos, que seriam aqueles que dividem opiniões. Como exemplo podemos citar a legislação que diz respeito aos direitos sexuais, reprodutivos⁴ e relacionados à saúde da mulher;
- g) apresentar proposta de aprimoramento ao desenvolvimento dos trabalhos da Justiça Eleitoral relacionados à fiscalização da política de cotas.⁵

Diversos autores se debruçaram sobre os temas que envolvem a representação política feminina e foram citados nesta pesquisa. Pitkin (1967), citada por Miguel (2021b) e outros autores, traçaram diferenças entre o que conceituou como uma representação descritiva e uma representação substantiva. Phillips (2001) acrescenta o debate entre a política de presença e a política de ideias, aproximando o conceito da política de presença a uma representação descritiva e a de política de ideias a uma representação substantiva. Young (2006) acrescenta o que denomina de perspectiva social, ligada à posição social do indivíduo, no contexto da representação de grupos. Scott (2007) conceitua e mobiliza a categoria gênero para se pensar relações sociais fundadas nas diferenças percebidas entre os sexos.

⁴ Artigo 223 da Declaração e Plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Saúde da Mulher (Pequim, 1995): Tendo em mente o Programa de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento e a Declaração e o Programa de Ação adotados em Viena pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, a Conferência Mundial sobre a Mulher reafirma que os direitos reprodutivos dependem dos direitos básicos de todos os casais e indivíduos a decidir livre e responsabilmente o número, a frequência e o momento para terem seus filhos e de possuir as informações e os meios para isso, bem como do direito a alcançar o mais elevado nível de saúde sexual e reprodutiva. Isso também inclui o seu direito de adotar decisões relativas à reprodução livres de discriminação, coerção e violência, conforme expresso nos documentos de direitos humanos.

⁵ A íntegra dessa proposta poderá ser encontrada na forma de Produto Técnico-Tecnológico (PTT) no depositário da Universidade Tecnológica Federal UTFPR.

Entre os autores brasileiros se destacam Carvalho Junior e Angelo (2018), Maia (2022), Martini (2017), Miguel (2021) e Rezende (2021).

Miguel (2021) organizou a obra “Mulheres e Representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil” e dela foi autor de sua introdução e de mais 02 (dois) capítulos. Referida coletânea foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa por apresentar um panorama geral e muito enriquecedor do tema. Rezende (2021) também foi autora de capítulo na obra em questão, havendo estudado vários aspectos relacionados à representação política das mulheres, com destaque aos seus desafios, especialmente na Câmara dos Deputados. Com relação a estudos correlatos, verificou-se que Carvalho Junior e Angelo (2018) testaram a efetividade da representação descritiva de gênero e raça na 55ª legislatura da Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas de 06 (seis) Estados (legislatura 2015-2019), através de entrevistas com os parlamentares e a criação de um índice de produção legislativa específica.

Maia (2022) e Martini (2017) analisaram a representação política feminina na Câmara dos Deputados, auxiliando-se da atividade legislativa. Martini (2017) estudou a representação política feminina com base em uma política de presença e uma política de ideias, focando a atuação da bancada feminina entre 2011 e 2014. Maia (2022) estudou a conexão entre representação descritiva e substantiva partindo da hipótese de que a presença feminina nos espaços de poder favoreceria a promoção e defesa de política voltadas para as mulheres, analisando as proposições entre 2011 e 2021.

Apesar dos estudos serem abrangentes, verificou-se que eles não enfatizaram os projetos de lei que pudessem violar os direitos das mulheres, o que não se esperaria em um contexto em que há mais mulheres eleitas deputadas, lacuna esta que se buscou suprir nesta pesquisa.

Além desta introdução, o presente trabalho organiza-se em quatro capítulos e considerações finais. O primeiro capítulo mobiliza a literatura a fim de introduzir o conceito de igualdade e comenta a situação das mulheres frente aos homens, incluindo esta situação no contexto da igualdade política. Complementarmente, este capítulo resgata um pequeno histórico da luta das mulheres por participação e representação política, culminando na legislação de cotas. O segundo capítulo apresenta os conceitos de representação política nas democracias modernas, expondo brevemente sobre representação descritiva e representação substantiva. O terceiro capítulo apresenta o desenho de pesquisa e as escolhas metodológicas. O capítulo seguinte analisa as propostas legislativas relacionadas às mulheres, inferindo se a maior presença feminina na Câmara dos Deputados, a partir de 1º de janeiro 2003, abrangendo 05

(cinco) legislaturas⁶, representou um número maior de propostas legislativas relacionadas às mulheres. Esse mesmo capítulo estabelece outras relações com os objetivos da pesquisa e apresenta os resultados que buscam responder à pergunta formulada.

Nas considerações finais, retomar-se-ão os principais pontos do debate além de se proporem possíveis ações (projetos de leis e outras práticas) que possam possibilitar a maior presença quantitativa e qualitativa de mulheres nos espaços de representação, fortalecendo-a.

⁶ Serão cobertas pela pesquisa 52ª legislatura (2003-2006), a 53ª legislatura (2007-2010), a 54ª legislatura (2011-2014), a 55ª legislatura (2015-2018) e a 56ª legislatura (2018-2022).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O DIFÍCIL CAMINHO EM DIREÇÃO À IGUALDADE POLÍTICA

2.1.1 Igualdade

Aprendemos já na escola “que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza⁷”, então não temos dúvidas de que, pelo menos formalmente, a igualdade entre todos, incluindo a igualdade entre homens e mulheres, encontra-se assegurada. Parece difícil de acreditar, mas o próprio estatuto jurídico anterior à Constituição Federal de 1988 desigualava homens e mulheres de forma injustificada, tratando as mulheres como “relativamente incapazes”. Essa incapacidade relativa estava prevista no inciso II do artigo 6º do Código Civil de 1916 (Lei 3.071 de 1º de janeiro de 2016). O artigo 242 deste Código previa que a mulher casada necessitava de autorização do marido para diversos atos da vida civil, como por exemplo, exercer uma profissão, aceitar ou repudiar uma herança. O artigo 1.299, por sua vez, proibia a mulher casada de aceitar mandato sem autorização do marido.

Ainda que hoje a igualdade entre homens e mulheres se encontre prevista de forma expressa em nossa Constituição Federal, para se garantir a efetiva igualdade entre homens e mulheres, não basta que referida afirmativa esteja escrita num pedaço de papel. Barroso e Osório (2017) nos lembram que a igualdade formal não é única e nem suficiente. Sobre a igualdade temos que:

A igualdade constitui um direito fundamental e integra o conteúdo essencial da ideia de democracia. Da dignidade humana resulta que todas as pessoas são um fim em si mesmas, possuem o mesmo valor e merecem por essa razão igual respeito e consideração. A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desigualdades infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença (Barroso; Osório, 2017, p. 148-149).

Sobre o princípio da igualdade, ele pode ser analisado sob mais de um prisma, em diferentes profundidades e concepções, tal como Barros (2005), Barroso e Osório (2017), Colling (2021), Maçalai e Strücker (2018), Phillips (2001), Piovesan (2005), Scott (2005) e Young (2012) propuseram.

⁷ Artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Em seus estudos sobre o tema, Barroso e Osório (2017) apresentam a seguinte tipologia para a análise e a compreensão do conceito de igualdade: 1) igualdade formal; 2) igualdade material e 3) igualdade como reconhecimento.

A igualdade formal diz respeito à lei tratar a todos sem distinção e funcionaria como um verdadeiro “escudo” protetor contra o estabelecimento de privilégios, norteando a atividade legislativa e a atividade administrativa. Apesar de importante, ao fundamentar a promoção de políticas pretensamente universais, ela desconsidera as desigualdades de fato existentes entre as pessoas. A lei coloca sob o mesmo teto ricos e pobres, adultos e crianças, homens e mulheres. Os autores, trazem a irônica frase do escritor francês Anatole France (1894) para ilustrar: “a majestosa igualdade da lei, que proíbe ricos e pobres de dormirem sob pontes, de mendigarem pelas ruas e de furtarem pão” (Barroso; Osório, 2017, p. 153).

A igualdade material corresponderia à busca efetiva da igualdade, mesmo que desigualando as pessoas em determinados contextos, a qual poderá ser conquistada através de demandas e práticas que a concretizem, é o que se pretende através de políticas de redistribuição de riquezas e de poder e de ampliação de oportunidades. Trata-se da igualdade pensada como equidade.

A igualdade como reconhecimento é a percepção de que existem diferenças entre pessoas e entre grupos não somente associadas à partilha não equitativa de recursos econômicos, sendo que essas diferenças devem ser respeitadas. Enquanto o discurso pela igualdade material centraliza-se mais em questões de riqueza e de poder, a igualdade como reconhecimento busca combater a injustiça de “natureza cultural e simbólica” (Barroso; Osório, 2017, p. 157). Segundo os autores, essa injustiça decorre “de modelos sociais de representação, que ao imporem determinados códigos, recusariam “os outros” e produziriam a dominação cultural, o não reconhecimento ou mesmo o desprezo” (Barroso; Osório 2017, p. 157).

Barroso e Osório (2017) também acreditam que as mulheres necessitariam de medidas aptas a promover tanto a igualdade material quanto a igualdade como reconhecimento porque “sofrem injustiças cujas raízes se encontram tanto na estrutura econômica quanto na estrutura cultural – valorativa, exigindo ambos os tipos de remédios” (Barroso; Osório, 2017, p. 158).

Maçalai e Strücker (2018) nos lembram que a igualdade é tema já debatido pelos gregos, dentro do contexto da época, em período anterior ao nascimento de Cristo, sendo reconhecida desde então a necessidade de equiparação entre as pessoas, para colocar fim às desigualdades, o que se aproxima do conceito da igualdade material:

Aristóteles afirmou que a igualdade só se mostra possível diante de uma sociedade que embora diversa como a natureza também é, trate cada desigual com desigualdade com o intuito de construir entre eles a equiparação, ou seja, gradativamente pôr fim a linha tênue entre que liga a desigualdade a certas circunstâncias (Maçalai; Strücker, 2018, p. 684).

Piovesan, (2005) por sua vez, para a compreensão do conceito de igualdade, também apresenta tipologia semelhante à de Barroso e Osorio (2017), mas que inclui o ideal de reconhecimento de identidades como subtipo da igualdade material. Para a autora, além da igualdade formal, haveria “a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva” e a “igualdade material, correspondente ao ideal de justiça como reconhecimento de identidades” (Piovesan, 2005, p. 47).

Esta mesma autora afirma que “a implementação à igualdade é tarefa fundamental a qualquer projeto democrático”, que não se concretizaria diante da desigualdade de direitos entre as pessoas, e ainda que “a democracia confunde-se com a igualdade” (Piovesan, 2005, p. 52), além de que a diferença não deve ser utilizada para a “aniquilação de direitos”, mas sim para a sua “promoção” (Piovesan, 2005, p. 46).

Quando se fala em reconhecimento da diferença entre as pessoas, frise-se que o que se respeita, e se afirma, é a diferença, e não a desigualdade. A desigualdade (a qual podemos também chamar assimetria econômica, social ou de classe, segundo outros autores) deve ser combatida e superada. Barros (2005) afirma que a desigualdade não é essencial do ser humano, mas circunstancial (situação econômica por exemplo) e sujeita a um contexto histórico. Já a diferença, seria essencial do ser humano (etnia, por exemplo). Na realidade, podemos dizer que somos iguais e diferentes ao mesmo tempo. Iguais porque temos o mesmo valor como seres humanos e, portanto, devemos ser igualmente destinatários de direitos; diferentes porque podemos possuir diferentes ideologias, etnias, origens, religiões etc.

Phillips (2001, p. 275) também estudou a questão da desigualdade, entendendo que:

enquanto a classe social foi vista como a principal desigualdade entre grupos, os argumentos podiam ser divididos de forma relativamente clara entre a posição liberal, que procurava deixar de lado a diferença (nós devemos ser iguais *sem levar em consideração* a diferença), e a posição socialista, que almejava sua eliminação (nós não podemos ser iguais até que a diferença de classe tenha desaparecido).

Veja-se que a despeito da autora utilizar o termo “diferença de classe” ao invés de desigualdade, o sentido que ele impõe é o mesmo. A mesma autora complementa, em respeito

às diferenças, que “as mulheres não querem mudar de sexo, nem os negros de cor de pele, como condição para cidadania igual; nem eles querem que suas diferenças sejam desprezadas” (Phillips, 2001, p. 275).

Colling (2021) reforçando a importância tanto da igualdade, quanto da diferença, que devem coexistir, propõe que: “se a igualdade permite que todos os indivíduos possam manifestar-se em sua individualidade, ela não pode estar separada da diferença” (Colling, 2021, p. 23). A autora aproveita para citar Crenshaw (1997), pois para esta “tanto na igualdade quanto na diferença, o masculino é a medida de igualdade das mulheres” (Crenshaw, 1997 *apud* Colling, 2021, p. 23), sendo a igualdade não “um problema da diferença”, mas sim “um problema de relacionamento, de hierarquia e de dominação” (Crenshaw, 1997 *apud* Colling, 2021, p. 23).

Santos (2003) também aborda a questão da diferença e da igualdade e para esse autor quando se fala “de igualdade e diferença estamos necessariamente condicionados por um contexto que não é, pois, neutro” (Santos, 2003, p. 339). Ademais, Santos (2003) resume a questão de maneira lúcida, razão pela qual sua conclusão costuma ser citada por outros autores: “temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza” (Santos, 2003, p. 458).

A distinção entre diferenças e desigualdades, contudo, não deixa de ser problemática. É preciso ter cuidado para que o discurso da diferença não se torne fundamento para a própria desigualdade, pois diferenças podem implicar em desigualdades. Além disso, não considerar as diferenças de classe, cor, gênero e outras como desigualdades, considerando-as apenas como questões identitárias é desconsiderar que há interseccionalidade na produção da desigualdade. É desconsiderar que uma desigualdade somada à outra resulta numa opressão ainda maior. Desigualdades estão associadas a recursos de poder.

Young (2012) alerta sobre esse perigo em separar dimensão material de dimensão cultural, opondo redistribuição e reconhecimento, em uma visão polarizada. Segundo a autora: “ao invés de opor a economia política à cultura, argumentarei que é tanto teoricamente quanto politicamente mais produtivo pluralizar as categorias e entendê-las como diferentemente relacionadas a grupos e questões sociais específicos” (Young, 2012, p. 195), sendo que: “uma solução teórica mais apropriada seria conceituar questões de justiça envolvendo reconhecimento e identidade como tendo inevitavelmente fontes e consequências econômicas” (Young, 2012, p. 203).

A autora coloca um exemplo de quando o debate da “igualdade versus diferença” colocaria “um dilema genuíno para a política feminista” (Young, 2012, p. 209), sendo interessante citá-lo na íntegra:

Devem as feministas reivindicar, por exemplo, a indiferença em relação ao sexo nas políticas dos empregadores quanto à alocação dos benefícios relativos à saúde, à concessão de licenças, aos critérios de promoção e às jornadas de trabalho? Ou devem reivindicar que os empregadores levem explicitamente em consideração, na deliberação sobre a justa alocação, a posição das mulheres como primordialmente responsáveis pelo cuidado das crianças e dos parentes idosos? A opção por esta última estratégia corre o risco de solidificar uma divisão sexual do trabalho que a maioria das feministas considera injusta e que deve ser eliminada. A opção pela primeira, entretanto, permite que, sob a bandeira da igualdade, os empregadores continuem privilegiando os homens (Young, 2012, p. 209).

Scott (2005), compreendendo a dificuldade da questão, entende que a igualdade “precisa ser entendida em termos de paradoxo” (Scott, 2005, p. 10) não havendo “soluções simples para as questões, debatidas calorosamente, da igualdade e da diferença, dos direitos individuais e das identidades de grupo” (Scott, 2005, p.12).

Contudo, além de essencial à democracia, a defesa da igualdade, mesmo ciente de seus paradoxos, em muito se relaciona com a defesa da cidadania e como afirma Colling (2021, p. 272): “a defesa da cidadania política feminina, em especial nos séculos XIX e XX sempre foi pautada pela discussão da igualdade”.

Quando se estuda a História, que na maior parte foi escrita pelos homens, fica evidente o papel de invisibilidade das mulheres. As mulheres parecem ter ocupado, a maior parte do tempo, posições de subordinação e não de protagonistas, salvo raras exceções, como as das personagens religiosas e míticas apontadas por Colling (2021, p. 32): “a Eva pecadora e a Virgem Maria assexuada, imagem dupla feminina como que desde sempre acompanhando a história corporal das mulheres”.

Filósofos gregos que muito influenciaram nossa cultura, como Platão, Hipócrates e Aristóteles, reservaram uma posição secundária e de inferioridade às mulheres; a religião dominante, tal qual a filosofia, procedeu da mesma maneira. Filosofia e Religião acabaram por influenciar o Direito (Colling, 2021). Nem mesmo como cidadãs, as mulheres foram consideradas por muito tempo.

Ao falarmos sobre os direitos e os interesses das mulheres e, principalmente sobre os papéis sociais que elas ocupam, acaba sendo necessário abordarmos o conceito de gênero.

2.1.2. O papel do gênero

É comum falar-se em gênero masculino ou em gênero feminino. Enquanto o sexo estaria mais ligado a questões biológicas, o gênero estaria mais relacionado a questões sociais/culturais. Não obstante ser essa a distinção usualmente empregada, existem críticas a esse marco binário, como as formuladas por Nicholson (2000), de que ele poderia reforçar estereótipos culturais.

Em sua obra, Scott (2017), afirma que a palavra gênero pode assumir o sentido de “organização social da relação entre os sexos” (Scott, 2017, p. 72). Ainda para ela, gênero comportaria uma categoria analítica própria e sua definição “repousaria” em uma “convenção integral entre duas proposições” (Scott, 2017, p. 72), a primeira é a de que “o gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos” (Scott, 2017, p. 86) e a segunda a de que “o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder” (Scott, 2017, p. 86). Assim, para Scott (2017), o “gênero” seria uma categoria fundamentalmente histórica, social e relacional, distinta da do sexo, que carrega um determinismo biológico, e que comportaria quatro elementos interrelacionados: o simbólico (como as figuras de Eva e de Maria por exemplo); o normativo (que estaria expresso nas doutrinas, sejam religiosas, jurídicas, políticas, educativas ou mesmo científicas); o político e de organização social (o gênero seria construído para além do parentesco, em instituições políticas e sociais, como o mercado de trabalho) e o aspecto de identidade subjetiva.

Scott (2017) também discorreu sobre a desigualdade verificada entre homens e mulheres, sobre como se fundamentaria a dominação daqueles sobre estas, além de discorrer sobre outras importantes questões relacionadas ao conceito de gênero. Em sua obra, *Gênero*, uma categoria útil de análise histórica (Scott, buscou analisar os temas sob o ponto de vista de posições teóricas de historiadores feministas. Assim, fez breves considerações críticas sobre as teorias do patriarcado, sobre as teorias de tradição marxista e sobre as teorias de inspiração psicanalítica.

Segundo Scott (2017), as fontes da dominação masculina sobre as mulheres, para as teóricas do patriarcado, estariam fundamentadas na “apropriação do trabalho reprodutivo da mulher” e na sua “objetificação sexual” (Scott, 2017, p. 78). Para esta vertente teórica haveria uma necessidade dos homens em dominarem as mulheres e uma das explicações para a desigualdade e a dominação estaria na própria diferença de força física entre o homem e a mulher. A autora, em sua obra, cita importantes teóricas do patriarcado: Mary O’Brien, Sulamith Firestone e Chaterine McKinnon. A teoria marxista, por sua vez, enfatiza questões históricas e

econômicas, ou os modos de produção e para os teóricos de inspiração psicanalista, ganha importância a estrutura psíquica, ou a identidade do sujeito, baseada na experiência concreta e na linguagem.

Também é importante o debate sobre o significado da categoria gênero e dos seus desdobramentos quando o que se pretende é o questionamento sobre as posições e os papéis sociais ocupados historicamente por homens e mulheres. Como já argumentado, os papéis que a sociedade atribui às mulheres e os que elas mesmo se atribuem são construídos culturalmente, influenciados por um modo de pensar, de agir e até mesmo pelas instituições jurídicas. Importante fazer esta abordagem, mesmo que superficial sobre o conceito de gênero quando se discutem papéis sociais e possíveis mudanças nesses papéis através de alterações legislativas. Slongo (2020) concorda sobre a existência de papéis sociais pré-definidos, baseados na diferenciação por gênero.

Sobre a importância que a função do gênero ocupa na nossa sociedade, Kuhnen (2013) cita Witt Charlotte (2011), para quem o gênero seria o “megapapel social” (Kuhnen, 2013, p. 410), “prioritário sobre todos os demais papéis sociais que o indivíduo ocupa” (Kuhnen, 2013, p. 410), na medida que é ele quem define quais normas são aplicadas a cada pessoa dentro da sociedade, atravessando culturas e tempo e acompanhando o indivíduo ao longo de sua vida, por toda ela. O conceito de gênero seria relacional e formado a partir da concepção sobre o que é ser homem e sobre o que é ser mulher e a partir dos papéis reprodutivos de cada um. Colling (2021, p. 23) nos lembra que: “são as sociedades, através de suas culturas, que têm decidido o lugar concedido à mulher, da sua sacralização ou da sua servidão, da sua liberdade ou da sua opressão”.

Segundo Miguel, que reconhece a existência da desigualdade de poder ocasionada pela diferenciação entre os papéis sociais, sendo referida desigualdade incompatível com a democracia:

Se a diferenciação sexual faz parte de nossas características essenciais enquanto espécie animal, os papéis sociais definidos por gênero fazem parte da estrutura patriarcal de desigualdade de poder. Sua manutenção é incompatível com a democracia, que reclama uma distribuição mais equânime dos recursos políticos entre os cidadãos (Miguel, 2021b, p. 33).

Veja-se assim, que Miguel (2021b) discorda de características essenciais quando se fala em papéis sociais definidos por gênero pois estes seriam frutos de uma construção. A teoria

essencialista, no entanto, entende que existem sim papéis e interesses pré-definidos para homens e mulheres. De acordo com Charles e Grusky (2004), citados por Cyrino (2011):

o essencialismo de gênero encontra-se na origem dos fenômenos de segregação sexual, pois participa do processo de categorização sexual, apresentando homens e mulheres de maneira assimétrica e bipolar. O essencialismo de gênero apresenta, por exemplo, os homens como mais competentes na interação com “coisas” e as mulheres como mais competentes do que os homens na interação com pessoas, como se o comportamento dos indivíduos segundo o sexo revelasse características ligadas à natureza, expressas em diferenças de personalidade, de comportamento, de preferências profissionais, etc. (Charles; Grusky, 2004 *apud* Cyrino, 2011, p. 5).

Southier, Azambuja e Ávila (2014) que citam Mansbridge (1999), ampliam a questão, acrescentando o aspecto da identidade, compartilhada entre os membros do grupo:

A assunção de que membros de um certo grupo têm uma identidade que todos os membros do grupo compartilham e da qual nenhum outro participa, que mulheres representam mulheres e que negros representam negros, por exemplo, implica uma qualidade essencial do ser-mulher e ser-negro (Southier; Azambuja; Ávila, 2014, p. 4).

Colling (2021), quando estuda as representações da mulher, afirma que os papéis fixos impostos às mulheres acabaram por transformá-las em meras espectadoras ao invés de protagonistas:

As representações da mulher, que atravessaram o século XIX e parte do XX, impuseram ao feminino uma natureza, uma essência, uma feminilidade como algo inato à mulher, deslocado do sistema de construção. No momento em que se designa uma natureza feminina, retira-se o caráter de construção do discurso que imputa à mulher funções, papéis e comportamentos e, ao mesmo tempo, a transforma em mera espectadora de uma situação que parece imutável (Colling, 2021, p. 138).

Colling (2021) entende que a defesa de uma suposta essência feminina se relaciona com a inscrição das mulheres como menores e incapazes no aparato jurídico.

Sob outra perspectiva, Sacchet (2021, p. 95) entende que “o receio do essencialismo não deve impedir a sugestão de projetos que possam contribuir para melhorar a vida das mulheres”. A autora ainda completa que: “as feministas precisam fazer afirmações em nome das mulheres, ainda que provisoriamente, e tentar apontar sugestões para melhorar a situação social e política delas” (Sacchet, 2021, p. 95), sendo importante a afirmação da identidade para o movimento político. Nesse contexto cita o conceito de essencialismo estratégico, cunhado por Gayatri Spivak (1985), pois “às vezes é necessário que determinados grupos sociais simplifiquem a representação de suas identidades, essencializando-as” (Sacchet, 2021, p. 95).

Dentro do contexto da política de cotas para as eleições, faz-se muito importante abordar o tema e o significado que o termo gênero assume, considerando que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que a expressão “cada sexo” mencionada no artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/97 refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico⁸.

Importante estabelecer essas observações sobre a questão do gênero, pois além de envolver a delimitação das cotas nos registros de candidatura, conteúdos correlatos costumam ser incluídos nos debates legislativos.

Passadas essas considerações sobre o gênero, é mister esclarecer-se que para a finalidade deste trabalho quanto à análise legislativa serão reconhecidos como relativos às mulheres aqueles temas classificados como tal pela Câmara dos Deputados, especialmente pela Secretaria da Mulher, conforme detalhado no capítulo da metodologia.

Ao se analisar a atividade legislativa em temas relacionados às mulheres, não foi utilizada a palavra-chave gênero, mas sim mulher, conforme sugestão da Secretaria da Mulher, mas nem por isso o conceito de gênero deixa de ser importante. O debate sobre representação política das mulheres inclui o debate sobre o gênero.

Retomando o tema da desigualdade entre homens e mulheres, o jurista português Jorge Miranda (1970), citado por Colling (2021) explica que: “mentalidades e tradições, estruturas e interesses socioeconômicos, razões ideológicas e mesmo atitudes religiosas encontram-se entre as causas” (Colling, 2021, p. 72-73) da não aceitação da igualdade entre homens e mulheres. Assim, fez-se necessário que as mulheres se engajassem em lutas por reconhecimento de igualdade.

2.1.3 As lutas das mulheres pela igualdade

Mesmo hoje, 34 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se comparam os homens e as mulheres, os papéis que estes desempenham, e como é o tratamento que recebem em nossa sociedade, incluindo nossos costumes, observa-se que, apesar de trilharmos o caminho da igualdade formal, tanto a igualdade material quanto a igualdade como reconhecimento, ainda estão longe de se concretizar.

Numa perspectiva histórica, mas com recorte na modernidade, Cyrino (2011), citando Blunden (1982), informa que a partir do século XIX, a sociedade liberal burguesa contribuiu de

⁸ TSE. CTA nº 060405458, Rel(a). Min(a). Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgada em 01.03.2018, publicada no DJe em 02.03.2018.

maneira importante para o processo de construção da “repartição de papéis entre os homens e as mulheres” e da binaridade entre “masculino e feminino”, que formariam o “modelo familiar” ancorado no “amor maternal” e na “dona de casa” (Cyrino, 2011, p. 81). Segundo Matos (2018, p. 268), “ainda que a condição de subordinação feminina seja anterior à experiência da modernidade burguesa, interessa compreender que esta também a repôs”. Na diferenciação entre os papéis sociais atribuídos aos homens e aqueles atribuídos às mulheres, estas se encontram em desvantagem, ocupando papéis menos valorizados e muitas vezes opressivos.

Matos (2018) informa que se convencionou estabelecer uma “distinção e separação, a um só tempo binária e hierarquizada entre as esferas pública e a privada” (Matos, 2018, p. 265). Segundo a autora, esse formato de divisão justificou a exclusão das mulheres dos espaços públicos.

Nas palavras da autora:

com esse formato de divisão binarizante, durante séculos, foi justificada a exclusão das mulheres dos espaços públicos (escolas, ofícios, parlamentos, ruas, mercados de trabalho etc). O movimento feminista e de mulheres levou anos de luta para questionar, problematizar e, finalmente, começar a desconstruir esse tipo de arranjo (Matos, 2018, p. 267).

Continuando o seu argumento, a autora cita a obra *O contrato Sexual* de Carole Pateman. Segundo Matos (2018, p. 267), o conceito de “contrato sexual” estabelece conexão com a “associação e legitimação do público ao masculino e do privado ao feminino”, na medida em que “a desigualdade entre os sexos é produto da forma especial como se deu a organização das estruturas e instituição patriarcais na modernidade”.

Pateman (1993), ao discorrer sobre os fundamentos das teorias contratualistas clássicas, informa que “as mulheres não participam do contrato original através do qual os homens transformam sua liberdade natural na segurança da liberdade civil” (Pateman, 1993, p. 21), sendo que o “contrato fundador que cria a sociedade civil (a qual abarca tanto a esfera pública quanto a privada), incorpora implicitamente o contrato sexual” (Pateman, 1993, p. 163). Complementa, a autora, que, “a diferença sexual é uma diferença política; a diferença sexual é a diferença entre liberdade e sujeição” e que o contrato sexual seria o “meio pelo qual os homens transformam seu direito natural sobre as mulheres na segurança do direito patriarcal civil” (Pateman, 1993, p. 21). Se os homens ocupam a esfera pública/civil (da liberdade civil), as mulheres ocupariam a esfera privada/natural (da sujeição, subordinação). A autora, contudo,

não deixa de acrescentar que, mesmo a liberdade civil pode ser entendida como obediência, sujeição ou dominação civil.

Transpondo sua teoria para aspectos concretos, Pateman (1993) informa que ao se tornar uma esposa, a mulher passaria a estar submetida a direitos do seu marido: “direito de acesso sexual ao seu corpo” e direito de receber trabalhos de uma “dona-de-casa” (Pateman, 1993, p. 170).

Segundo Matos (2018), sempre existiu, nas sociedades, “alguma divisão de trabalho entre homens e mulheres que permite que as tarefas necessárias à produção (assalariada) e à reprodução (da vida) sejam cumpridas” (Matos, 2018, p. 267). Assim, a autora afirma que “a divisão sexual do trabalho” (Matos, 2018, p. 267) propõe que as mulheres se voltem aos trabalhos domésticos e aos cuidados dos filhos, que se dá na esfera privada da vida enquanto os homens se voltariam às atividades do mundo da produção, ou esfera pública.

A divisão sexual do trabalho foi estudada por Hirata e Kergoat (2007) as quais informam, em sua pesquisa, que foi no início da década de 1970, na França, que as bases teóricas desse conceito foram estabelecidas. Segundo estas autoras, a “forma” da divisão sexual do trabalho, é “modulada histórica e socialmente” (Hirata; Kergoat, 2007, p. 599) e baseadas no “princípio da separação” e no “princípio hierárquico” (Hirata; Kergoat, 2007, p. 599). Nesse contexto de divisão entre espaços públicos e privados, associado à divisão sexual do trabalho, o parlamento - o espaço da política institucionalizada - estaria incluído na esfera pública, ou seja, um espaço tipicamente masculino, segundo Matos (2018).

Ainda sobre a suposta inadequação da presença das mulheres no parlamento, Matos (2018) aponta que as mulheres são consideradas “mais naturais e menos racionais” (Matos, 2018, p. 268), sendo movidas pelas “paixões, impulsos e sentimentos” e “incapazes de controlar essas emoções para chegar àquela imparcialidade e neutralidade racional próprias e necessárias ao âmbito de atuação no mundo ou esfera pública/política” (Matos, 2018, p. 268).

Ainda sobre a divisão sexual do trabalho, Pinsky e Pedro (2013) lembram que também passou a ser uma forma de demonstração de sucesso e *status* a mulher não precisar trabalhar – dentro de casa ou fora de casa – quando o desenvolvimento do capitalismo e crescimento da classe média permitiu a contratação de empregadas domésticas, o que ocorreu primeiro na Inglaterra. “Trabalho e lar começaram a ser vistos como dois campos opostos e incompatíveis para mulheres de boa família”, que deveriam se dedicar aos filhos pequenos e “administrar a formação das moças” (Pinsky; Pedro, 2013, p. 270-271). As autoras complementam que “entre as mulheres do povo, especialmente as camponesas e trabalhadoras, o ideal do anjo do lar não

tinha como vingar” (Pinsky; Pedro, 2013, p. 273). Ou seja, ao gênero, se somava a questão da classe social.

Resta lembrar também que as mulheres, por muito tempo, também foram excluídas do direito à educação. Segundo Colling (2021, p. 125), apenas no ano de 1879 o “governo brasileiro concede o acesso das mulheres às instituições de ensino superior”. Contudo, segundo a autora, “as jovens que seguiam carreira universitária não eram bem vistas pela sociedade” (Colling, 2021, p. 125). No ensino básico também enfrentaram grandes dificuldades de acesso. Segundo a mesma autora, o Direito de Portugal, que foi o utilizado no Brasil por muito tempo considerava a mulher *imbecillitas sexus*⁹.

A despeito da divisão sexual do trabalho e apesar dela, inclusive por questões de necessidade, além do desejo de emancipação pessoal, as mulheres hoje ocupam muitos postos de trabalho e passaram, timidamente, a ocupar espaços públicos e políticos. Nos postos de trabalho, as mulheres desempenham em geral funções menos valorizadas economicamente e, portanto, também por isso, são mais pobres que os homens (Figura 1). Segundo Telles (2019, p. 186) “identificou-se em síntese, que a desigualdade econômica funcionava, muitas vezes, como causa adicional ou até mesmo central para a subordinação e subvalorização das mulheres na sociedade”.

⁹ *Imbecillitas* segundo o Dicionário Latim – Português, Porto Editora, coleção Dicionários Acadêmicos, significa fraqueza, covardia, doença e *sexus* segundo o mesmo dicionário significa sexo.

Figura 1 - Estruturas Econômicas em Atividades Produtivas e Acesso a Recursos em 2016



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais (2023).

Convém lembrar, ainda sob o viés da desigualdade e da opressão, que as mulheres sofrem de grande violência no Brasil. Segundo o Mapa da violência da ONU 2016, o Brasil ocupa o 5º lugar de feminicídio no mundo. Entre o ano de 2009 e o ano de 2019, 50.056 (cinquenta mil e cinquenta e seis) mulheres foram assassinadas de acordo com o Atlas da Violência do ano de 2022 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Colling (2021) nos relembra que até o ano de 1830 era permitido aos maridos castigarem fisicamente suas mulheres.

Alterar essa estrutura que inferioriza as mulheres já foi objeto de grandes batalhas, muitas vezes reprimidas com atos violentos, como a guilhotina e a caça às bruxas. Como já citado por Matos (2018) esse movimento de lutas, especialmente aquele iniciado no século XIX, ficou genericamente conhecido como “feminismo”, apesar dos múltiplos atores envolvidos, dos

debates sobre a época em que o movimento se inicia e do movimento nem sempre ter sido uniforme.

Pinsky e Pedro (2013) abordam essas divergências quando estudam o movimento das mulheres trabalhadoras do início do século XX:

Havia uma certa dificuldade no diálogo entre trabalhadoras e feministas burguesas quando estas concentravam-se na luta por direitos políticos em detrimento das questões econômicas (que eram por sua vez, prioritárias para as trabalhadoras). As diferenças de classe e etnicidade frequentemente superavam a identidade de gênero. Filantropas muitas vezes sentiam-se superiores às mulheres do povo. Trabalhadoras não aceitavam como porta-vozes senhoras conservadoras ou feministas das classes privilegiadas. Nos Estados Unidos, havia ainda divergências entre brancas e negras, nativas e imigrantes, católicas, judias e protestantes (Pinsky; Pedro, 2013, p. 285).

Ainda sobre as posições das feministas destacam-se a “igualitarista (baseada no reconhecimento da igualdade entre seres humanos) e a dualista (que ressalta e valoriza a diferença e as contribuições culturais femininas)” (Pinsky; Pedro, 2013, p. 287), construídas durante o século XIX e que se relacionam com o debate sobre igualdade, desigualdade e diferença, sinteticamente exposto neste trabalho.

Apesar das ideias e práticas femininas nunca terem sido homogêneas, segundo as autoras, as feministas foram unânimes em suas convicções, baseadas na oposição às opressões contra as mulheres, o que demonstra o grande valor do movimento:

[...] as feministas têm sido unânimes na convicção de que a opressão às mulheres deveria acabar, na rejeição de ideias tradicionais – como a inferioridade natural das mulheres e a necessidade de submissão – e na crença de que a ampliação de papéis e opções para as mulheres criaria um mundo melhor para todos (Pinsky; Pedro, 2013, p. 286).

Ainda assim, a despeito da causa justa empunhada pelas mulheres e das grandes conquistas obtidas através de sua união, o que sempre fortaleceu a causa feminista, como aconteceu através do conhecido “*lobby* do batom” na Constituinte de 1988 aqui no Brasil, que reuniu as mulheres do parlamento de forma suprapartidária e foi responsável por grandes conquistas como a da licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias e a da equiparação de homens e mulheres quanto aos direitos civis, não se pode deixar de registrar, que existe um verdadeiro “contra-ataque” ao movimento feminista que ainda permanece atualmente e que por vezes retorna de forma mais aguda.

Faludi (2001) escreveu o livro chamado *Backlash*: o contra-ataque na guerra não declarada contra as mulheres, que aborda a questão. No livro, ela expõe que se atribui ao movimento feminista problemas como o da infelicidade das próprias mulheres. No senso comum também vemos alusões a feministas como mulheres feias e mal-amadas e termos pejorativos utilizados nas redes sociais como nazi feministas ou feminazis. Segundo análise da autora: “qualificar o feminismo como inimigo das mulheres só disfarça os motivos do golpe contra a igualdade da mulher, desviando ao mesmo tempo a atenção do papel central do *backlash* e angariando recrutas para que lutem contra sua própria causa” (Faludi, 2001, p. 18). A mesma autora reforçando a importância do movimento feminista expõe:

Quando o feminismo está em baixa, as mulheres assumem o papel reativo - lutando isoladamente e quase sempre às escondidas para se afirmarem contra a onda cultural dominante. Mas quando o próprio feminismo se torna a onda, para a oposição a recíproca não é verdadeira: ela finca o pé, agita os punhos, constrói muralhas e represas. E a sua resistência cria traiçoeiras ressacas e conflitantes correntezas (Faludi, 2001, p. 20).

Sohiet (2005) estudou movimento análogo aqui no Brasil, de ataque ao feminismo, observando que a zombaria foi utilizada como arma antifeminista. Expôs a autora que a mulher vem sendo ridicularizada há muitos séculos, tornando-se algo habitual, e utilizado “como freio para os possíveis desequilíbrios de poder entre os sexos” (Sohiet, 2005, p. 592). Cita, a autora, que a própria Revolução Francesa, que pretensamente buscava a igualdade entre as pessoas, “contraditoriamente, representou, para as mulheres, um retrocesso nos diversos níveis de participação” (Sohiet, 2005, p. 592), apesar do papel relevante que elas desempenharam no movimento.

Durante o movimento revolucionário francês, as mulheres foram impedidas de participar na Assembleia. Um dos deputados de então, o Deputado Chaumette, tal qual os demais, buscou justificativas para a exclusão em diferenças biológicas, perguntando: “a quem a natureza confiou os cuidados domésticos? Por acaso a nós? Deu-nos seios?” (Sohiet, 2005, p. 593) em nítido tom de ironia.

No Brasil entre 1960 e 1980, período que foi marcado pelo combate ao regime militar, destacou-se o periódico progressista O Pasquim. Apesar de ser considerado progressista, este periódico, paradoxalmente, adotou uma postura misógina em tom de zombaria contra as mulheres que simplesmente buscavam a derrubada da “mistificação” da “separação entre o público e o privado, entre o pessoal e o político, insistindo sobre o caráter estrutural da dominação” (Sohiet, 2005, p. 595).

Enquanto as mulheres buscavam a quebra de tabus como da virgindade obrigatória da mulher solteira, da mulher-mãe, da mulher bela e delicada, os articulistas renomados como Henfil, Ivan Lessa, Millor Fernandes, em tom conservador e jocoso, criticavam o movimento feminista¹⁰.

Apesar das dificuldades enfrentadas, Telles, 2019, citando Buchanan (2010), considera que o feminismo foi um dos movimentos mais importantes do último século em razão das grandes transformações sociais que produziu em escala global. Uma das grandes conquistas do movimento, para ele, foi justamente o direito ao sufrágio feminino, inaugurado no Brasil, de forma nacional, no ano 1932, ou seja, há menos de 100 (cem) anos.

2.1.4 O Direito ao voto, a igualdade política e a política de cotas

A luta pelo direito ao voto demonstra o reconhecimento pelas próprias mulheres de que elas deveriam necessariamente participar da política institucional se o que buscam são mudanças na sociedade, em seu cotidiano e no seu modo de viver.

Pinsky e Pedro (2013) afirmam que, na Inglaterra, por volta da década de 1830, surgia um forte movimento pelos direitos das mulheres, que foi modelo para outros países. Esse movimento acumulou conquistas femininas especialmente a partir de 1870, contudo as mulheres ainda permaneciam sem direito ao voto, apesar da grande atuação feminista para isto, inclusive com atuação extremista, utilizando-se de greves de fome e suicídios políticos¹¹. Segundo as autoras, a demora era causada, entre outros motivos, por um impasse político, já que:

os aliados políticos naturais das feministas – liberais, socialistas, radicais – temiam que o voto feminino em âmbito nacional favorecesse os partidos conservadores, pois as mulheres eram vistas como mais religiosas (ligadas a igrejas) e reacionárias que os homens (Pinsky; Pedro, 2013, p. 288).

¹⁰ A título de ilustração vejamos um trecho de uma coluna escrita por Henfil que se chama “Previsão mulher” publicado no “O Pasquim”, n. 132 em 1972, “Em 1972, a mulher vai usar cabelos compridos, soltos ou permanentes. Vai usar bolsas enormes, sandálias presas no dedo, pantalonas em cores berrantes, colares psicodélicos, pulseiras e anéis! Em 1972, a mulher vai usar camisas (camisolas?) bem largas, transparentes, rendadas ou floridas. Pintará as unhas e na cintura levará cintos enormes de couro maravilhosos! No frio usará mantôs longos e botas macas. No verão camisetas leves de malhas colantes (sem sutiã). Tudo isto porque, em 1972, a mulher conseguirá realizar um velho sonho seu: ser igual ao homem!” (Henfil, 1972 *apud* Sohiet, 2005, p. 596).

¹¹ A militante Emily Davison se jogou sob as patas de um cavalo que corria pelo rei no Derby de Epsom, em 1913.

Na Inglaterra, as mulheres com 30 anos passaram a votar no ano de 1918 e as com 21 anos, em 1928. Na França, berço da igualdade, liberdade e fraternidade, somente em 1944. Na Finlândia, as mulheres ganharam o direito de voto em 1906 e na Nova Zelândia, primeiro país a garantir esse direito nacionalmente, em 1893. Em 1869, o estado de Wyoming nos Estados Unidos, concedeu o direito de voto às mulheres. Em 1920, todos os estados deste país já reconheciam o direito.

Pinsky e Pedro (2013) atribuem à Primeira Guerra Mundial um papel relevante na luta pelos direitos políticos das mulheres já que no período as organizações feministas auxiliaram nos esforços de guerras e quando as mulheres passaram a “substituir a mão de obra masculina no esforço de produção das indústrias, principalmente a de armamentos” (Pinsky; Pedro, 2013, p. 295), muitos dos argumentos sobre a natureza feminina foram alterados, sendo a Segunda Guerra Mundial “outro marco na trajetória dos direitos políticos” (Pinsky; Pedro, 2013, p. 297).

Colling (2021) aponta que Domingos Borges de Barros foi uma figura de destaque como um dos pioneiros na defesa do voto feminino no Brasil. Em 22 de abril de 1822, quando o Brasil formava Reino Unido com Portugal, esse deputado baiano nas Cortes Gerais em Portugal ousou propor que “uma mãe de seis filhos legítimos” (Colling, 2021, p. 87) pudesse exercer o direito ao voto. Sua indicação foi rechaçada por um dos mais ativos constituintes portugueses de mesmo nome seu, Borges Carneiro, que argumentou: “trata-se do exercício de um direito político, e deles são as mulheres incapazes. Elas não têm voz nas sociedades públicas: *mullier in ecclesia taceat*¹², diz o Apóstolo” (Colling, 2021, p. 88).

Roos Mallmann (2012) citando Colling, (2000) que estudou os debates de 1932 sobre o direito ao sufrágio feminino, aponta alguns dos argumentos contrários à proposta de então: “masculinização da mulher” e “ameaça à estrutura familiar tradicional”, (Roos Mallmann, 2012, p. 4), “uma mulher portadora de título eleitoral não pode ter a graça, o encanto, a elegância, o espírito, o sentimento, a beleza mesmo de uma mulher-mulher”, “como será possível a um homem de bom gosto levar para casa um outro cidadão, ainda que do sexo oposto” (Roos Mallmann, 2012, p. 5).

Colling (2021) ensina que o movimento sufragista coincidiu parcialmente com o movimento pelos direitos femininos no Brasil do final do século XIX e do começo do XX, organizando-se as mulheres alfabetizadas e pertencentes às camadas privilegiadas em salões literários, especialmente no Rio de Janeiro, onde as “mulheres reivindicavam não somente o

¹² Tradução do latim para o português: deixe uma mulher ficar em silêncio na igreja, segundo o Google Tradutor. Acesso em: 15 abr. 2023.

uso da razão, mas também a participação intelectual no mundo do pensamento filosófico, científico e político” (Colling, 2021, p. 118), inspirando-se na moda e costumes europeus de então. Na época, os jornais editados por mulheres eram raros, mas foram muito importantes e segundo a autora, a maioria se dedicou a “debater e opinar sobre o sufrágio universal” (Colling, 2021, p. 120).

Curiosamente, as Constituições Federais de 1824 e de 1891 não proibiam, explicitamente, o voto das mulheres, mas também não o permitiam, o que, na prática, resultava na proibição. Apesar de não haver proibição para o voto feminino, esta era a vontade da elite dirigente da época, estando implícita em suas manifestações, como demonstra o parecer de José Antonio Pimenta Bueno, jurista e conselheiro do Imperador, que buscou fundamentos no próprio texto constitucional para considerar a mulher uma espécie de cidadão “inativo” e defender a proibição do voto feminino:

[...] nos termos bem expressos do art. 90 da Constituição, só a massa dos cidadãos ativos é que goza de direitos políticos, e conseqüentemente que os cidadãos inativos no sentido do direito público não gozam de tais faculdades. Nesta classe são incluídas as brasileiras, quaisquer que sejam aliás as suas capacidades e habilitações (São Vicente, 1857 *apud* Marques, 2019, p. 28).

Segundo Colling (2021, p. 126), “ainda durante o Império, Isabel de Mattos Dillon utilizou-se desta omissão para tentar seu voto, o que promoveu uma proibição explícita do voto feminino pelo ministro Cesário Alvin”. Ocorre que Isabel de Mattos Dillon ou Isabel de Souza Mattos¹³, que era dentista, com fundamento na Lei Saraiva (Decreto Federal número 3.029 de 09 de janeiro de 1881) que garantia esse direito a todo brasileiro com título científico, votou no ano de 1887 no Estado do Rio Grande do Sul, tornando-se a primeira brasileira a votar, contudo, posteriormente, em 1890, seu direito foi negado pelo citado Ministro.

Posteriormente, após proclamada a República, as discussões da Assembleia Constituinte de 1891 acabaram por estabelecer o seguinte texto constitucional: “são eleitores os cidadãos maiores de 21 anos [...]” (Colling, 2021, p. 135), sem qualificar os cidadãos como ativos ou inativos e novamente sem impedir explicitamente o voto das mulheres, o que as estimulou a pensarem que daquela vez seu direito ao voto estaria garantido, contudo as juntas eleitorais permaneceram negando o alistamento das mulheres. Segundo constou da Constituição Brasileira de 1891 em seu artigo 70 eram considerados eleitores os maiores de 21 anos, sendo

¹³ Conforme obra citada “O voto feminino no Brasil” de Teresa Cristina Novaes Marques.

vedado o direito aos mendigos, analfabetos, as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior, os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual. Ademais, estes indivíduos eram também inelegíveis. Ou seja, o código não vedava explicitamente o direito ao voto das mulheres.

Segundo Marques (2019), Leolinda de Figueiredo Daltro, destacou-se no Brasil na luta das mulheres à participação política. Em 1910, ela e outras mulheres reuniram-se para fundar o Partido Republicano Feminino, que tinha como um dos objetivos o sufrágio feminino. Além de Leolinda, a autora cita Bertha Lutz, a qual em 1936 ocupou cargo de deputada federal e foi a primeira mulher a integrar uma delegação diplomática brasileira, havendo participado tanto da conferência em que foi redigida a Carta das Nações Unidas, em 1945 quanto a conferência do ano internacional da mulher, em 1975. Bertha Lutz junto a outras ativistas fundaram a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBFB).

Marques (2019) ainda nos informa sobre a história do voto feminino no Brasil. Em 1928, no Estado do Rio Grande do Norte, para as eleições complementares a senador do Estado diversas mulheres se alistaram e votaram. O governador recém-eleito daquele estado, Juvenal Lamartine de Faria, que deixava o cargo de senador (daí a necessidade de eleições complementares) apoiava o voto feminino e o Judiciário estadual também não se opôs. “Duas professoras, Celina Guimarães e Júlia Barbosa, disputaram o título da primeira eleitora potiguar” (Marques, 2019, p. 100). Infelizmente, o Senado decidiu que os votos das mulheres não eram válidos.

A despeito de todas as recusas enfrentadas pelas mulheres, essas permaneceram em seu propósito: “protocolar pedidos de alistamento em cartórios eleitorais era uma forma comum de manifestar-se politicamente no Brasil” (Marques, 2019, p. 103).

Até que, finalmente, no ano de 1932, ouvindo o apelo das mulheres, o Presidente Getúlio Vargas revisou o texto da comissão de reforma eleitoral e acabou por decretar o Código Eleitoral de 1932 (Decreto-lei 21.076 de 24 de fevereiro de 1932), que estabeleceu o direito de as mulheres alfabetizadas votarem, sem exigências adicionais de estado civil ou de renda, como desejava a comissão. Para que não restassem dúvidas, estabeleceu o Código Eleitoral, em seu artigo 2º: “é eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código” (Brasil, 1932, art. 2º).

No ano de 1933, houve eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e as mulheres puderam pela primeira vez, oficialmente, votar e serem votadas. No total houve 19 candidatas

mulheres. Bertha Lutz e Leolinda Daltró foram candidatas junto a outras cinco candidatas pelo Distrito Federal (localizado na época no Estado do Rio de Janeiro). Bertha Lutz foi a que mais conseguiu votos, 16.423 (Marques, 2019), o que lhe garantiu a suplência. No ano de 1936, após participar novamente das eleições de 1934 tomou posse como deputada em razão da morte do titular. Pelo Estado de São Paulo, a médica e professora Carlota Pereira de Queiroz foi eleita com cerca de 176 mil votos (Marques, 2019), a terceira maior votação do Estado. Segundo a autora, a deputada ficou conhecida durante o movimento de 1932 pela reconstitucionalização do Brasil, quando ela assumiu a coordenação do Departamento de Assistência aos Feridos. Foi eleita novamente nas eleições de 1934.

O novo código também previu, em seu artigo 142, representação das associações profissionais para a Constituinte, a ser regulamentada em decreto. Almerinda de Farias Gama foi indicada representante do Sindicato dos Datilógrafos e Taquígrafos do Distrito Federal, sendo pioneira como mulher negra na atuação na política brasileira.

Em 1934, a Constituição Brasileira determinou em seu artigo 108 que: “são eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei” (Brasil, 1934, Art. 108). E no seu artigo 109 estabeleceu que: “o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar” (Brasil, 1934, Art. 109), ou seja o voto das mulheres somente era obrigatório quando estas exerciam função pública remunerada. Segundo Vogel (2019) o voto das mulheres tornou-se obrigatório somente a partir do Código Eleitoral de 1965. O reconhecimento do direito ao voto foi um dos primeiros passos no caminho de busca da cidadania das mulheres e de sua igualdade política.

Segundo Colling (2021), o reconhecimento do direito ao voto abalou a dicotomia entre o público e o privado.

Se votar é um ato político a reivindicação deste direito pelas mulheres atacou o centro do sistema dicotômico público e privado. O sufrágio universal que concederia às mulheres a categoria de cidadãs negava o pressuposto secular de que as mulheres, por natureza, servissem somente para a vida privada (Colling, 2021, p. 30).

Direitos políticos e participação política, contudo, não se resumem simplesmente em votar periodicamente. E a mulher seguiu desigual politicamente em relação ao homem. Para Pinsky e Pedro (2013, p. 297) “a tribuna continua por muito tempo sendo um lugar difícil para as mulheres”, não sendo “com facilidade que suas palavras ganham atenção e reconhecimento”. Colling (2021) relembra que apesar da permissão do voto feminino, as mulheres permaneciam civil e juridicamente subordinada aos homens e que “a obtenção do direito ao voto deixou um

vazio na organização das mulheres, que haviam canalizado todas as suas forças neste empreendimento” (Colling, 2021, p. 231).

Como tentativa de diminuir a desigualdade material e de reconhecimento entre homens e mulheres, caminhando-se da igualdade simplesmente formal, para a material, o próprio Estado pode estabelecer políticas públicas de inclusão e de promoção da igualdade, conhecidas ordinariamente como ações afirmativas, inclusive relativas ao processo eleitoral, como de fato realizou-se com as políticas de cotas para o registro de candidaturas em nosso país, como será detalhado mais adiante.

As políticas de cotas podem ser fundamentadas no conceito de justiça intuitiva, em que sendo as mulheres metade da população, elas também deveriam compor metade das vagas eletivas. Segundo Miguel (2021b), existe uma ideia de que as mulheres, por suas características pessoais e papéis que exercem na sociedade, como o de mãe ou de cuidadora, por exemplo, acrescentariam esse aspecto de política do cuidado, se eleitas. Além disso, segundo o mesmo autor, as mulheres devem se fazer representar “porque possuem interesses legítimos ligados ao gênero, que precisam ser levados em conta” (Miguel, 2021b, p. 25).

Varikas (1996) vai além da questão da igualdade quando acrescenta que “assegurar a representação das mulheres não é meramente uma questão de igualdade e de justiça formal, mas uma forma de garantir que questões de interesse comum possam ser ouvidas e ser objeto de deliberação pela sociedade política” (Varikas, 1996, p. 77). Daniel Sarmiento (2006), citado por Alves e Medeiros (2016), sintetiza quatro justificativas para as ações afirmativas: “a) justiça compensatória, b) justiça distributiva, c) promoção do pluralismo e d) fortalecimento da identidade e autoestima do grupo favorecido” (Sarmiento, 2006 *apud* Alves; Medeiros, 2016, p. 34).

A justiça compensatória relaciona-se com reparações pelo acesso desigual de oportunidades. É o caso das mulheres, no campo político, lugar de onde foram excluídas, por muito tempo, de maneira intencional. Relaciona-se com a busca pela igualdade material. A justiça distributiva também se relaciona com a igualdade material e se traduz em redistribuição ou reorganização de bens, direitos ou outros benefícios entre as pessoas da sociedade. A promoção do pluralismo está relacionada a reconhecer as diferenças e valorizá-las, estando relacionada com a igualdade como reconhecimento. Já o fortalecimento da identidade e autoestima do grupo favorecido também se relaciona com o reconhecimento e intenciona quebrar “estereótipos negativos” e “influenciar indivíduos de certo grupo” (Alves; Medeiros, 2016, p. 35).

Sacchet (2021) também entende serem quatro os argumentos principais em favor das cotas, de natureza simbólica, de justiça, da diferença e da defesa de interesses:

Eles são: 1) argumento pelo simbolismo de um aumento no número de mulheres na política; 2) argumento por justiça, por meio do qual é afirmado que não é justo que, sendo as mulheres mais ou menos 50% da população, os homens monopolizem as decisões políticas; 3) argumento da diferença, em que as mulheres são consideradas diferentes dos homens, mais éticas e honestas, e que, por isso, podem contribuir para mudar a política; 4) argumento pela importância da experiência de vida, onde é afirmado que, pelo fato das mulheres tenderem a ter experiências de vida diferentes dos homens, elas têm perspectivas sociais distintas que podem tornar o processo político mais representativo dos interesses das mulheres e de setores sociais mais amplos (Sacchet, 2021, p. 83).

Já para Abreu (2021), o principal fundamento teórico da política de cotas para mulheres nas listas partidárias eleitorais deve se deslocar “sobre se haveriam interesses específicos das mulheres, ou da luta por reconhecimento [...] para uma discussão sobre liberdade e distribuição de poder” (Abreu, 2021, p. 61).

Miguel (2021a) entende que as cotas aprimorariam as instituições democráticas, enfrentando padrões históricos de exclusão. Segundo ele, as cotas seriam:

[...] uma iniciativa para aprimorar as instituições democráticas, tornando-as mais capazes de enfrentar padrões históricos de exclusão. Inspiradas em experiências de outros países, apresentam-se como mecanismo para sacudir a inércia do campo político e o desinteresse, para não dizer má vontade, das direções partidárias, dando às mulheres acesso aos espaços de representação política (Miguel, 2021a, p. 9).

As ações afirmativas no geral e as políticas de cotas para registro de candidaturas, em específico, receberam diversas críticas e ainda as continuam recebendo. Segundo Alves e Medeiros (2016), as críticas mais comuns quanto à política de cotas eleitorais referem-se a “mérito, a inconstitucionalidade e a representatividade de grupos na política” (Alves; Medeiros, 2016, p. 41). Miguel (2021b) ao examinar a crítica liberal-utilitarista às cotas, apesar de com ela não concordar, informa que ela se explica na tese de que após as mulheres conquistarem o direito de voto e de serem votadas, não haveria necessidade de qualquer ação afirmativa já que as mulheres poderiam eleger outras mulheres, como melhores juízes de seus interesses.

Alguns autores também entendem que as ações afirmativas podem possuir um viés conservador de reforçar uma situação que deveria ser alterada em sua estrutura, como a crítica da autora Varikas (1996). Ao se debruçar sobre o tema da paridade entre os gêneros no contexto da França, a autora afirma existir consenso de que o político, quase sempre, seria um “simples epifenômeno do social e do econômico” (Varikas, 1996, p. 70).

Phillips (2001) analisa a questão e expõe que o principal argumento pela intervenção deliberada do Estado em seus mecanismos institucionais por seus adeptos é o de que ela propiciaria uma mudança mais imediata nos padrões de desigualdade:

Todas estas medidas insistem na intervenção deliberada, como necessária para quebrar o laço entre as estruturas sociais de desigualdade ou exclusão e o reflexo político delas nos níveis de participação ou influência. Todas elas também concordam em considerar mecanismos especificamente políticos, vendo-os como uma pré-condição para a transformação social de longo prazo. Elas discordam, portanto, das complacências de um livre mercado em política, que vê a igualdade política garantida o suficiente pelo procedimento de “uma pessoa, um voto”. Elas também desafiam a alternativa de padrão mais radical, que tem focado atenção na mudança econômica ou social prévia. Quaisquer que sejam suas diferenças sobre outras questões, as tradições do marxismo revolucionário e da reforma social do Estado de bem-estar tendem a convergir em uma análise amplamente materialista dos problemas da igualdade política, vendo o acesso político igual como algo que depende de transformações mais fundamentais nas condições sociais, econômicas e, às vezes, educacionais. O interesse atual em alcançar presença igual ou proporcional reverte isto, focalizando, ao invés, os mecanismos institucionais — seus críticos diriam os “acertos políticos” — que podem propiciar uma mudança mais imediata (Phillips, 2001, p. 279).

Southier; Zambuja e Ávila (2014) citam a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, como marco anterior e importante à política de cotas no Brasil, na medida que sugere a adoção de medidas que acelerem a igualdade entre homens e mulheres. A Declaração de Beijing de 1995, fruto da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, foi outro marco importante para que diversos países acelerassem seu processo de instituição de cotas para mulheres nos registros de candidaturas com o objetivo de diminuir a desigualdade política e tentar dar voz a esse grupo historicamente excluído.

No ano de 1995, no Brasil, a deputada por São Paulo Marta Suplicy (PT) propôs a política de cotas para garantir 30% das vagas nos registros de candidaturas para as mulheres, mas segundo Southier; Zambuja e Ávila (2014), que citam Miguel (2000), foi a proposta da deputada mineira Júnia Marise (PDT) que garantia o percentual de 20% que foi aprovada e ainda assim porque aumentou-se, conjuntamente, no mesmo percentual, o número total de candidatos. Tratava-se da Lei 9.100 de 1995 e as cotas de então eram previstas para as eleições municipais proporcionais (cargo de vereador) do ano de 1996 somente.

A redação atual da norma¹⁴ que garante vagas nos registros de candidatura às mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados, para a Câmara Legislativa, para as Assembleias Legislativas e para as Câmaras Municipais, provém de alteração legislativa promovida pela Lei

¹⁴ § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997.

12.034 de 2009 no texto da Lei 9.504 de 1997 (esta conhecida como Lei das Eleições) e prevê que do número de vagas resultante das regras previstas no artigo 10º, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Essa alteração foi importante por elevar o percentual da cota e por garantir o efetivo preenchimento das vagas, pois a redação anterior acabava por permitir que os partidos somente reservassem¹⁵ as vagas, ou sejam as deixassem sem preenchimento.

Posteriormente, a Lei 13.165 de 2015, conhecida como lei de incentivo à participação feminina na política, acrescentou o artigo 93-A na Lei 9.504/97 que prevê que a própria Justiça Eleitoral iria promover o incentivo da participação feminina na política através de propaganda institucional nos anos eleitorais. Em 2020, uma das duas metas específicas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a Justiça Eleitoral foi “fomentar a participação feminina no processo eleitoral, o que resultou na campanha promovida na televisão, naquele mesmo ano, pelo TSE, com o *slogan*: “Mais Mulheres na Política: a gente pode, o Brasil precisa”¹⁶ (BRASIL, 2023).

A prática demonstrou, contudo, que além de garantir cotas nos registros de candidaturas e de incentivar a participação feminina, deveria ser dado o devido suporte a essas candidaturas. Pesquisas demonstram relação direta entre a chance de sucesso eleitoral e a quantia de recursos financeiros utilizada pelo candidato em sua campanha eleitoral. Lima, Fernandez e Batista (2021) debatem o tema. Os autores ressaltam que a falta de financiamento de campanhas eleitorais constitui um obstáculo para a “participação feminina na arena política, no Brasil” (Lima; Fernandez; Batista, 2021, p. 540), influenciando tanto no resultado, como no processo de definição das candidaturas. Rezende; Silame e Andrade (2022) também constatarem que o acesso aos recursos eleitorais, sobretudo, o financeiro, aumentam a elegibilidade de mulheres.

Diante desse contexto, em 2018, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 5.617, passou-se a garantir cota na mesma proporção de 30% nos recursos públicos destinados às campanhas, para as candidaturas femininas, o que ficou previsto na Resolução 23.607/2019 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e posteriormente no próprio texto constitucional através da Emenda Constitucional 117/2022¹⁷.

¹⁵ Redação anterior: § 3º 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.

¹⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/campanha-da-justica-eleitoral-promove-maior-atuacao-de-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁷ Essa Emenda Constitucional também apresentou marcos de retrocesso, pois apesar de formalizar a disponibilização de recursos, anistiou os partidos que não o respeitaram.

Ainda como incentivo financeira às candidaturas femininas, a Emenda Constitucional 111/2022 prevê que “para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro”¹⁸ (Brasil, 2022, art. 2º).

Alguns partidos políticos costumam posicionar-se contrários à política de cotas e chegaram a questionar a própria constitucionalidade da lei, o que ocorreu através da propositura da ADIN 6.338. O que fica evidente é que alguns partidos políticos e alguns candidatos buscam subterfúgios para tentar contornar referidas normas relacionadas às cotas.

Um exemplo é o que ocorre através do registro de candidaturas-laranja de mulheres (Slongo; Bertoncini, 2020; Rolim, 2021) e que foi combatido pelo TSE no Recurso Especial Eleitoral 19.392 – PI. Candidaturas-laranja seriam aquelas candidaturas em que mulheres, sem intenção real de participar do processo eleitoral, são recrutadas apenas para que os critérios da cota sejam satisfeitos (não é possível registrar candidaturas masculinas sem a proporção de mulheres), ou ainda, num quadro pior, mulheres registradas sem consentimento delas próprias. Observou-se que muitas mulheres candidatas não receberam o próprio voto ou sequer fizeram campanha.

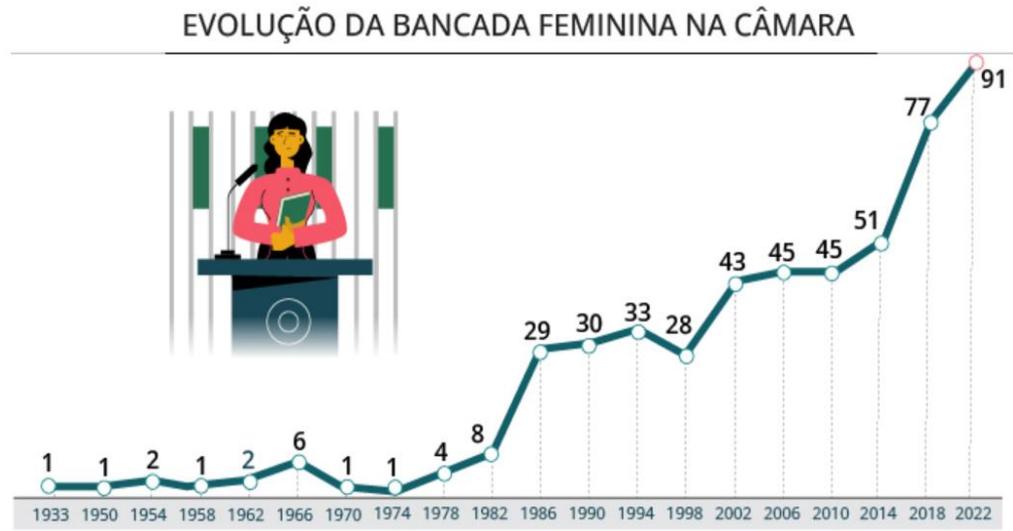
Outro exemplo de decisão que envolve a violação da política de cotas, também julgada pelo TSE, foi a que cassou o mandato de Uner Augusto (PRTB), suplente de Nikolas Ferreira, ao cargo de vereador do município de Belo Horizonte/MG. A decisão (acórdão proferido no Agravo em Recurso Especial Eleitoral - AREspEI - 060017063) também declarou inelegíveis as mulheres registradas pela chapa e a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com recálculo dos votos do quociente eleitoral e partidário¹⁹. Esses subterfúgios, infelizmente, trazem a dúvida sobre a efetividade da política ou até mesmo sobre sua real existência.

Observa-se, contudo, após a lei das cotas e determinação da proporcionalidade dos recursos públicos destinados às campanhas, houve um aumento das candidatas eleitas, aumentando a presença das mulheres nos espaços institucionais de deliberação, especialmente o Legislativo Federal e Municipal, conforme demonstram as Figuras 2, 3 e 4 e Tabela 1 abaixo:

¹⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

¹⁹ Decisão disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600170-63.2020.6.13.0029>. Acesso em: 19 nov. 2023.

Figura 2 - Evolução da bancada feminina na Câmara dos Deputados.



Fonte: Câmara dos Deputados (2023).

Figura 3 – Evolução da presença feminina Câmara dos Deputados. Período sem cotas. Período com cotas e período com cotas +(mais) financiamento de 30%.

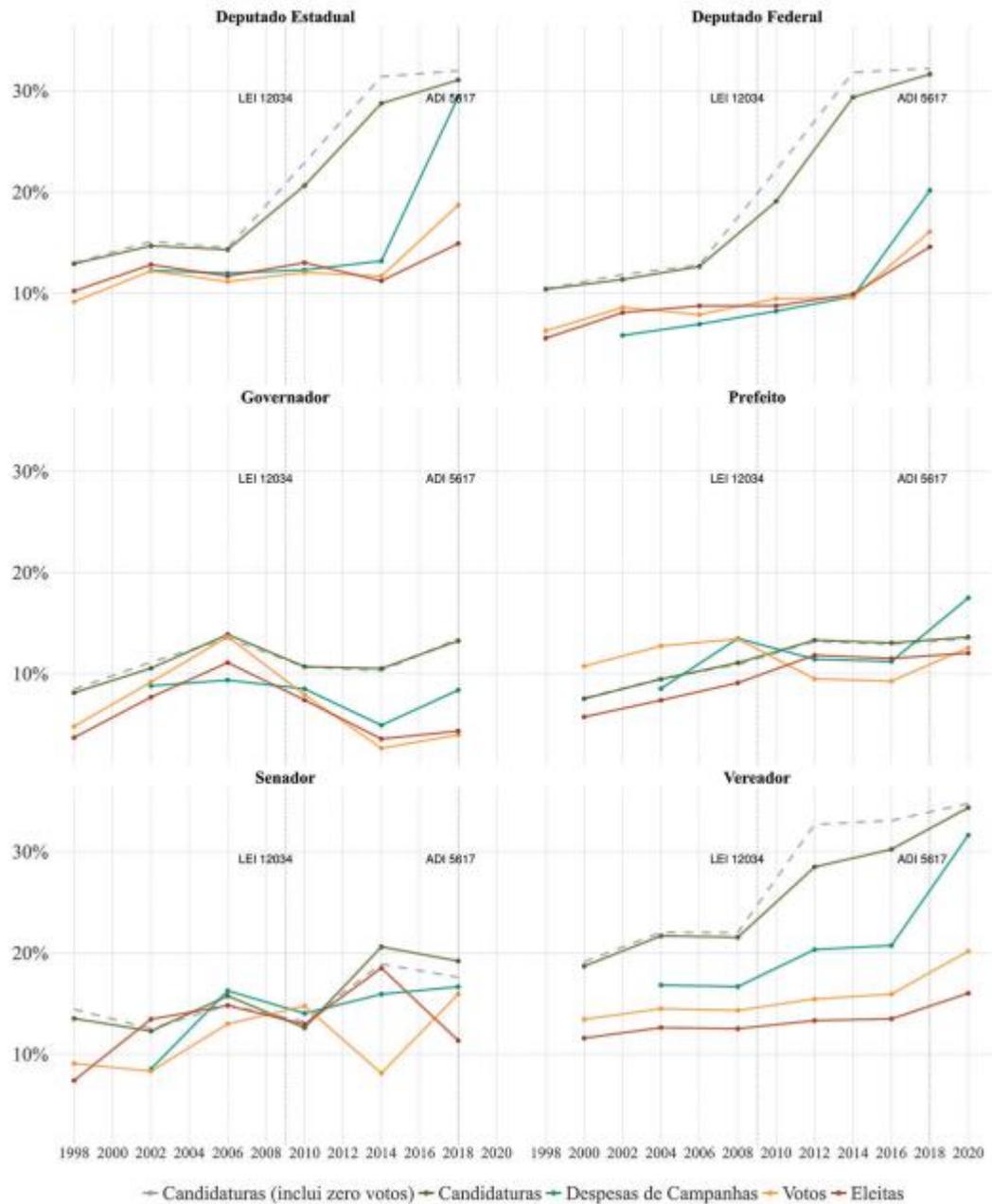
PRESENÇA FEMININA

| Eleições | Candidatas | Não Eleitas | Eleitas |
|----------|------------|---------------|------------|
| 1994* | 178 | 146 (82,2%) | 31 (17,8%) |
| 1998** | 339 | 310 (91,4%) | 29 (8,6%) |
| 2002** | 487 | 445 (91,4%) | 42 (8,6%) |
| 2006** | 628 | 581 (92,6%) | 47 (7,4%) |
| 2010** | 933 | 888 (94,3%) | 45 (4,8%) |
| 2014** | 2.271 | 2.220 (97,8%) | 51 (2,2%) |
| 2018*** | 2.767 | 2.690 (97,2%) | 77 (2,8%) |

(*) sem cotas; (**) com cotas; (***) com cotas + 30% financiamento

Fonte: OAB Cascavel (2023).

Figura 4 - Percentual de candidaturas femininas, financiamento de campanha, votos e cadeiras conquistadas por mulheres



Fonte: Peixoto; Marques; Ribeiro (2022).

Tabela 1 – Variação no número de candidatas e número de eleitas nas eleições para Câmaras dos Vereadores no período de 2002 a 2022

| Eleição | Candidatas | Eleitas |
|---------|------------|---------|
| 2004 | 81266 | 4969 |
| 2008 | 76970 | 6489 |
| 2012 | 146840 | 7652 |
| 2016 | 153312 | 7810 |
| 2020 | 180216 | 9303 |

Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados do TSE.

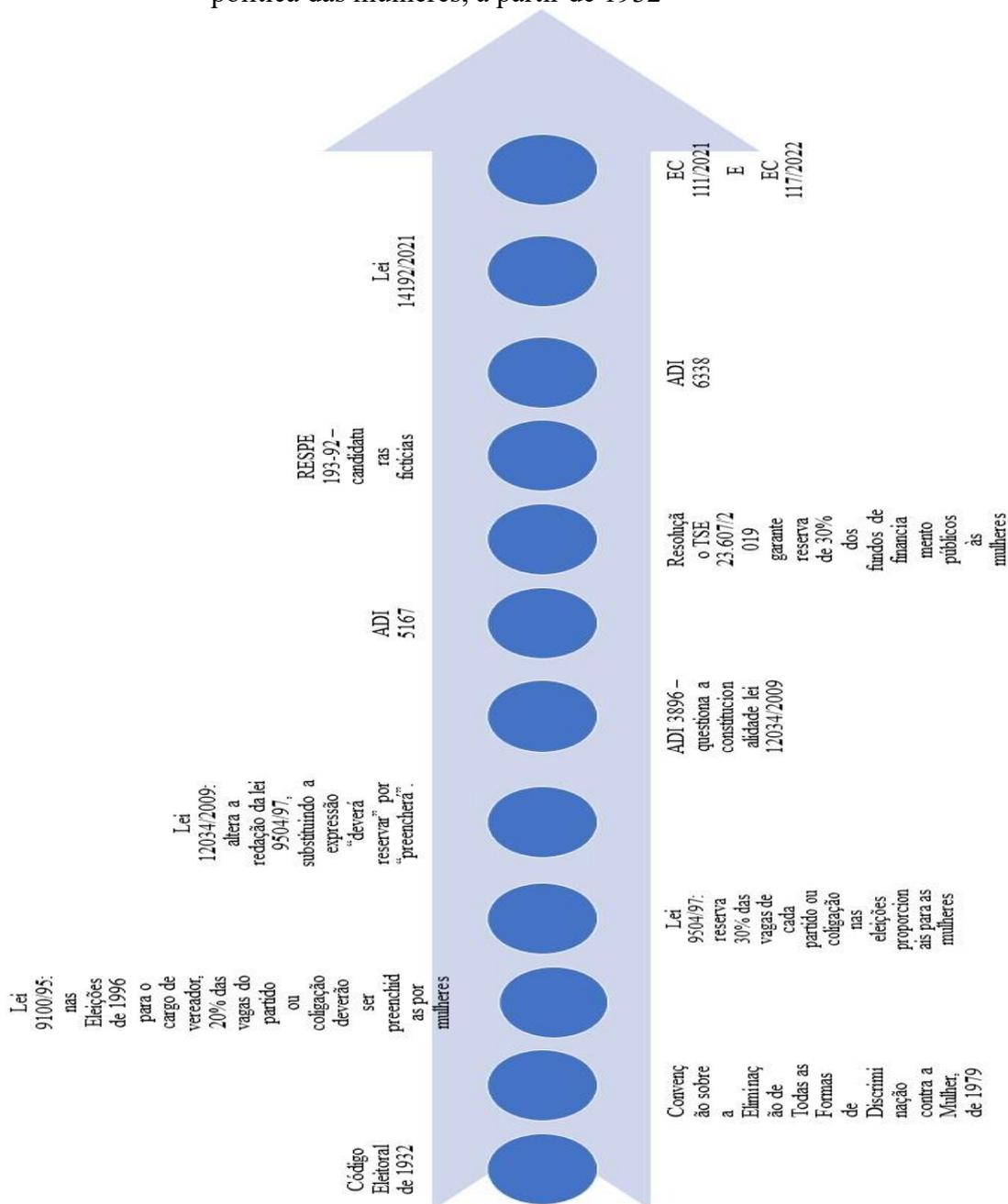
Outro problema enfrentado em relação às cotas de gênero diz respeito à dificuldade na fiscalização relativa ao uso dos recursos públicos destinados à campanha das mulheres, pois a própria Resolução 23.607/2019 do TSE permite o compartilhamento dos recursos, através da utilização deste dinheiro com: “o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino” (Brasil, TSE, 2019, par. 6º, art. 19) e com a “a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas” (Brasil, 2019, parágrafo 6º, art. 19).

Apesar da discordância sobre a política de cotas tal como praticada no Brasil de parcela da elite política, ela pode ser considerada inclusive tímida se comparada a de outros países. Segundo Vogel (2019), a França adota o sistema de paridade no registro de candidaturas entre homens e mulheres, o que garantiu nas eleições de 2017 o preenchimento de 38,8% das cadeiras por mulheres. Segundo Leite (2023), outro exemplo seria a Argentina, que além de garantir 30% das vagas nos registros de candidatura, também garante que as candidaturas femininas sejam colocadas em posições competitivas nas listas partidárias.

As cotas eleitorais de gênero, assim, podem assumir diferentes formatos, conforme os países que os adotam, também a depender do sistema eleitoral de cada um. De acordo com Leite (2023), os modelos poderiam ser agrupados em: cotas partidárias (também chamadas de cotas partidárias voluntárias), cotas legislativas, (cotas legais ou constitucionais – reserva de vagas) e cotas de assentos reservados (reserva de cadeiras) e esses modelos podem prever, adicionalmente que as mulheres ocupem posições mais competitivas nas listas partidárias, ou que alternadamente à eleição de um homem, se eleja uma mulher. Segundo aquela classificação, no momento, o Brasil adotaria um sistema de cota legislativa.

Com o objetivo de melhor visualização do avanço da legislação em conjunto das decisões judiciais que contribuíram para uma melhor representação política feminina no Brasil, foi elaborada a linha do tempo abaixo, que inclui a Lei 14.192/2021, que “estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher”²⁰ (Brasil, 2021, ementa).

Figura 5 – Linha do tempo: principais marcos legais e judiciais quanto à representação política das mulheres, a partir de 1932



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir da legislação.

²⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

Após um trabalho intenso por parte da Justiça Eleitoral em fiscalizar a observância das cotas nos registros de candidatura e a utilização das cotas nos recursos de campanha, além de promover campanhas educativas e garantir a observância do princípio da igualdade em suas decisões, o que, dentre outros fatores, tem permitido que mais mulheres alcancem cargos eletivos (ou seja, aumentou-se a representação descritiva das mulheres), resta saber como se dá essa representação feminina após as mulheres serem diplomadas e tomarem posse de seus cargos eletivos. Já adiantamos que isso não ocorre sem problemas.

2.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

2.2.1 Representação política: algumas considerações

Nas democracias contemporâneas, em razão das escalas de tamanho da população e de tempo, não seria possível a participação política de todos, nos diferentes momentos de tomada de decisão, assim fez-se necessária a representação política, (Almeida, 2018, p. 230), fundamentada “na ideia de que nossos governantes falam e agem em nosso nome”.

Segundo Pitkin (1979, p. 8), “houve época, já dentro do período da história escrita, em que a ideia de representação não existia.” A autora complementa que, “o conceito e as instituições representativas modernas só começaram a existir na Idade Média” (Pitkin, 1979, p. 9) e que “o passo final em direção ao nascimento da ideia moderna de representação – ligando o conceito à ideia de representação através de um agente e à ideia de agir pelos outros, e ligando as instituições à democracia e às questões de Direito – foi dado no século XIX” (Pitkin, 1979, p. 10). Segundo informado pela autora, o contexto era o da guerra civil inglesa, quando pela primeira vez um rei fora afastado e morto, passando o parlamento a governar sem ele.

Pitkin (1979) também se preocupou em entender qual seria o papel do representante. Segundo a autora, as discussões teóricas sobre o papel do representante “tendem a cair num padrão básico de polarização” (Pitkin, 1979, p. 19), a qual poderia ser resumida em “deve o representante fazer o que os eleitores querem ou, ou o que ele acha que é melhor?” (Pitkin, 1979, p. 19). Melhor explicando, os representantes seriam obrigados a “fazer o que se espera dele, de agir como se os próprios representados estivessem agindo” ou o representante “seria selecionado precisamente por suas habilidades especiais, e sua função é adaptar e ampliar as necessidades isoladas e especiais de seus eleitores em fazer da prosperidade nacional” (Pitkin,

1979, p. 19). Pitkin denominou essa controvérsia de “mandato-independência” (Pitkin, 1979, p. 19) e ela será retomada na próxima seção.

Kinzo (1980), seguindo o caminho sugerido por Pitkin (1967), adverte que a ideia de representação política contém a ideia de autoridade e de consentimento, mas não se reduz a isso. Haveria três modos de analisar o conceito da representação. O primeiro se fundamentaria na visão de representação de Hobbes, de natureza formal, lastreada na autoridade/autorização. O segundo entende a representação como a substituição ou o “reflexo de alguma coisa ou de alguém” (Kinzo, 1980, p. 21) e caracteriza uma representação do tipo descritiva. O terceiro modo foca a discussão na “própria atividade de representar” (Kinzo, 1980, p. 21), agir em nome de, e é interpretado como uma representação substantiva, sendo a própria essência da representação política.

2.2.2. Representação política descritiva e representação política substantiva

Segundo Kinzo (1980) e Miguel (2021b), Hanna Pitkin (1967) teria estabelecido diferenças entre representação descritiva e substantiva. Ela teria problematizado, numa abordagem crítica, que “a representação descritiva concebe o parlamento como uma espécie de mapa, no qual se vê a imagem perfeita, embora em tamanho reduzido, da sociedade” (Miguel, 2021b, p. 28). Segundo Phillips (2001, p. 271), a crítica de Pitkin é a de que quando muito se preocupa com “quem” é o representante, deixa-se de dar a devida atenção sobre “o quê” o representante faz.

Sacchet (2021, p. 78-79) também observa que “a representação substantiva é o modelo de representação considerado central por Pitkin”, sendo que “em condições normais, os desejos dos representados e as ações dos representantes deverão convergir”. Observa-se, assim, que a representação substantiva enfatiza a importância dos interesses dos representados.

Southier, Azambuja e Ávila (2014) citam Phillips (2001), porque para esta autora citada, a representação substantiva, diferente da descritiva, enfocaria as ideias e a não contradição com os representados. Aquelas mesmas inspiram-se em Mansbridge (1999), que defende vantagens com a representação descritiva para grupos desfavorecidos:

grupos desfavorecidos podem obter vantagens com a representação descritiva em pelo menos quatro contextos. Em contextos de (1) desconfiança de grupo, resultados de períodos históricos em que um determinado grupo esteve subordinado a outro(s), e (2) de interesses não cristalizados (não articulados), uma melhor comunicação e conhecimento experiencial dos representantes descritivos aumentaria sua

representação substantiva dos interesses do grupo, melhorando a qualidade da deliberação. Em contextos (3) de subordinação política histórica e (4) de pouca legitimidade na prática, a representação descritiva ajudaria a criar um significado social (simbólico) da “capacidade para governar” e aumentaria o envolvimento dos grupos com a política. Nesses contextos, a autora acredita que vale a pena pagar pelos custos que a representação descritiva geraria, entre eles o essencialismo (Southier; Azambuja; Ávila, 2014, p. 4).

Veja-se assim, que enquanto a representação descritiva estaria relacionada à presença, às características dos representantes, a representação substantiva estaria relacionada ao comportamento do representante em se posicionar na defesa de seus representados, de suas ideias, incluindo responsabilização e prestação de contas.

Conforme se verificou na seção anterior, a perspectiva liberal-utilitarista é insuficiente para se fazer dirimir a representação de grupos minorizados como as mulheres. Faz-se necessário se pensar em uma chave analítica a partir da perspectiva de política de presença e de defesa de interesses, pela qual os grupos da sociedade devem se fazer representados.

Phillips (2001) estudou a política de presença, que se aproximaria da chamada representação descritiva, contrapondo-a à política de ideias, que se aproximaria da chamada representação substantiva. Apesar de marcar a distinção, é reconhecida a importância de ambas. A autora citou John Burnheim (1985), que argumentou a favor de uma política de presença:

nossos interesses são mais bem protegidos quando são representados por quem compartilha nossa experiência e interesses, e que esta similaridade de condições é um indicador muito mais confiável do que a eventual comunhão de opiniões que são, na verdade, vacilantes (Phillips, 2001, p. 270).

Não há dúvidas de que as mulheres constituem grupo desfavorecido, havendo sido alijadas do espaço político por muito tempo, inclusive do direito ao voto, como debatido no capítulo anterior.

A política de cotas eleitorais funcionaria como uma compensação para essa desigualdade e uma tentativa de equiparação, mas segundo Miguel (2021a), a política de cotas possuiria como meta primária ampliar o número de representantes mulheres, e não necessariamente representantes das mulheres. Contudo, espera-se, nada obstante, que o aumento da presença de mulheres (representação descritiva) no Congresso Nacional e em outras instâncias deliberativas e decisórias acabe por se traduzir na defesa dos interesses das mulheres (representação substantiva). A não concretização dessa “homologia” traria mais complexidade à “compreensão do sentido das ações afirmativas” (Miguel, 2021a, p. 11).

Temos assim, que Miguel (2021a) concorda com Kinzo (1980) sobre a importância da representação descritiva, mesmo que, conforme a autora, “esta correspondência de característica entre a base eleitoral e representante não necessariamente garanta que o segundo represente os interesses de sua base” (Kinzo, 1980, p. 29).

Rezende (2021) cita Dahlerup (1993) para quem um número suficiente de mulheres ou massa crítica propiciaria uma mudança qualitativa rumo à representação das mulheres, considerando algumas condições intervenientes, como as regras que organizam a atuação no Legislativo.

A contraposição entre política de presença e política de ideias ou entre representação descritiva e substantiva também remete ao debatido por Almeida (2018) sobre o mandato (ou representação) livre e o mandato delegado pois se relaciona com a forma de representação política. Segundo Almeida (2018) citando Rehfeld (2009):

para os defensores do mandato delegado, o representante é um advogado das causas e interesses específicos dos representados e não deve agir de forma independente à vontade dos mesmos. Para os que acreditam que o mandato livre deve pautar o relacionamento entre eleitores e eleitos, o representante deve agir de acordo com seu julgamento próprio, de maneira a promover o bem de todos e não apenas de uma parte de seus interessados (Rehfeld, 2009 *apud* Almeida, 2018, p. 233).

Veja-se que um dos pilares do mandato livre seria o de que o representante agiria segundo um julgamento independente, pautado na razão e no bem de todos. Já o mandato delegado baseia-se na premissa de que o representante age ou vota como faria o seu representado.

Pertinente informar que Pitkin (2006), citada por Almeida (2018), apesar de defender uma representação política substantiva, também entende que “a função do governo representativo é refinar e ampliar as perspectivas apresentadas pelo público, de maneira que interesses individuais e egoístas não prevalecem sobre os públicos” (Pitkin, 2006, *apud* Almeida, 2018, p. 233). Estabelecer o que é bem de todos, ou mais usualmente, bem comum, conforme sugere a teoria do mandato-livre, não é consenso, pois cada qual possui seus interesses específicos, tanto individualmente quanto como em perspectiva de grupo.

Mesmo considerando as mulheres como um grupo, estabelecer seus interesses não é tarefa assim tão fácil, mesmo que recortado o espaço geográfico e o tempo em que vivem essas mulheres e ainda assim corre-se o risco de uma abordagem essencialista e conservadora. É dado que vivemos numa sociedade heterogênea. Segundo Maia (2022, p. 47), com inspiração em

Phillips (1998), “o que existe, na verdade, é uma multiplicidade de interesses complexos e potencialmente conflitantes que não devem ser ignorados, mas sim controlados”.

Ainda debatendo a temática dos interesses das mulheres, Barbosa (2019), cita Celis e Childs (2014). Estas autoras citadas entendem que há “questões universais das mulheres” (Celis; Childs, 2014 *apud* Barbosa, 2019, p. 66), que seriam a sub-representação política, o aborto e a violência doméstica, diferenciando questões de interesses.

Young (2006) também tratou a questão dos interesses, diferenciando-o das opiniões, ideias, princípios e valores. Ela definiu interesse “como aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações” (Young, 2006, p. 158), concebendo os interesses “como autorreferentes e como algo diverso de ideias, princípios e valores. Estes podem ajudar a definir os fins que uma pessoa estabeleceu para si mesma, enquanto os interesses definem os meios para alcançar esses fins” (Young, 2006, p. 159). Já opinião seria “todo juízo ou crença sobre como as coisas são ou devem ser e os critérios políticos que daí se seguem” (Young, 2006, p. 160).

Além dessa distinção entre interesses e opiniões, a autora contribui com a discussão que se estabelece em torno do que ela denominou como perspectivas ou perspectiva social. Numa análise sobre interesses de grupos, para a autora, importaria antes “uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais”, a “uma lógica substancial, que os definiria segundo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os seus membros” (Young, 2006, p. 161). Assim, Young (2006) entende que políticas de “diferenciação de grupos” propiciariam “recursos para um público democrático comunicativo que visa estabelecer a justiça, uma vez que pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e compreensões sociais, derivadas daquele posicionamento” (Young, 2006, p. 162). A isso que ela chamou de “perspectiva social” (Young, 2006, p. 162). A autora acrescenta, para uma maior compreensão do que se trata a perspectiva social: “a perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam” (Young, 2006, p. 163).

Neste prisma, é que Miguel (2021b), citando Young (1997), dando ênfase não aos interesses em si das mulheres, mas à perspectiva e experiências de vida, propõe que: “o acesso das mulheres às deliberações públicas é necessário não porque elas compartilhem das mesmas opiniões ou interesses, mas porque elas partem de uma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiência de vida” (Miguel, 2021b, p. 30).

Miguel (2021b) também propõe que a representação política das mulheres teria aptidão de gerar preferências, portanto “o estabelecimento de cotas na representação política é um estímulo para permitir a geração das preferências associadas às posições dos dominados na estrutura social, que a ordem liberal, com sua ênfase absoluta no indivíduo, obstaculiza” (Miguel, 2021b, p. 31).

Barbosa (2019), complementa esta visão, ao citar Celis (2008), para quem realmente não há consenso sobre o significado de representar substantivamente as mulheres, sendo que “representar as mulheres politicamente não se trata puramente de representar os seus interesses, mas sim de inserir nas arenas decisórias as diferentes perspectivas que elas podem ter sobre temas variados” (Celis, 2008 *apud* Barbosa, 2019, p. 51). Esta mesma autora também propõe uma ampliação do conceito da representação substantiva de Pitkin, o que se daria através da representação construtivista, a qual entende que os interesses não são estáticos e nem apriorísticos e sim construídos durante o processo de representação.

Passado este pequeno debate sobre a questão da representação política, temos finalmente que a garantia do acesso das mulheres aos cargos eletivos pode não ser suficiente para assegurar que as pautas femininas ganhem ênfase. Além da própria dificuldade em definir quais os interesses das mulheres como grupo, não é demais lembrar que individualmente uma mulher pode inclusive se opor a certos interesses específicos, geralmente polêmicos, como, por exemplo, a questão da legalização do aborto, da liberdade reprodutiva e da maternidade compulsória, temas estes que esbarram em questões de ordem religiosa ou moral. Além das preferências individuais, há também de serem considerados os programas dos partidos a que a eleita pertence, além da capacidade de coordenação em buscar apoio e votos favoráveis a projetos de interesse no parlamento.

Rehfeld (2009) citado por Carvalho Júnior e Angelo (2018) entende que a atuação de qualquer representante, independente do sexo, submete-se a algumas variáveis, que seriam: “(i) a que tipo de eleitores eles se dirigem; (ii) de quem dependem financeiramente; (iii) qual agenda recebe melhor avaliação política; (iv) qual o escopo da atuação política (nacional ou local); (v) qual o grau de dependência e sensibilidade em relação à base eleitoral” (Rehfeld, 2009 *apud* Carvalho Júnior; Angelo, 2018, p. 104).

Como já dito, o próprio feminismo, ou o movimento de mulheres, apesar de se apoiar em bases como a da igualdade entre homens e mulheres e o do combate à violência contra as mulheres, não possui pautas totalmente homogêneas. Demonstrando o que chamou de “diferentes campos discursivos de ação” Alvarez (2014, p. 13) ele propõe três momentos de

trajetória do movimento, no Brasil: “1) o “centramento” e a configuração do feminismo no singular; 2) o descentramento e pluralização dos feminismos e o “mainstreaming” (fluxos verticais) do gênero; e 3) o momento atual de “sidestreaming” (fluxos horizontais) dos feminismos plurais e a multiplicação de campos feministas” (Alvarez, 2014, p. 13).

Também dificulta a questão da representação feminina a interiorização de papéis socialmente construídos nas próprias mulheres, como aponta Colling (2021, p. 18): “a naturalidade da discriminação internaliza-se, tornando-se difícil para própria mulher romper com a imagem de desvalorização de si mesma”.

E não é só isso. O Congresso Nacional se trata de um espaço em que o poder é disputadíssimo. Segundo Bourdieu (1979, 2000), citado por Miguel (2021c), também é um espaço hierarquizado. Nesse campo, as mulheres também parecem estar em desvantagem, não só em números. Miguel (2021c, p. 556) ressalta que “àquelas que conquistam mandatos, restam ainda o desafio de chegar às posições centrais do campo”. Nesse mesmo sentido, Rezende (2021) cita Dahlerup (1993) e Phillips (1995), as quais entendem que além de se eleger muitas mulheres, devem ser criadas condições de trabalho para essas mulheres para não se correr o risco de que a participação seja apenas simbólica (apesar de ainda assim relevante). Portanto, ocupar as posições centrais nos espaços de poder dentro do parlamento, neste caso, pode fazer toda a diferença.

Segundo estudo promovido pelo Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), que criou o Índice de Influência Parlamentar (INF), nenhuma mulher está presente na lista dos 10 (dez) parlamentares mais influentes na Câmara dos Deputados na 56ª Legislatura (2019-2022).

Figura 6 – Lista dos 10 parlamentares mais influentes na Câmara dos Deputados (2019-2022)

| Nome | Partido | UF | Índice |
|----------------------|---------|----|--------|
| Arthur Lira | PP | AL | 10.0 |
| Elmar Nascimento | UNIÃO | BA | 5.9 |
| Felipe Francischini | UNIÃO | PR | 5.6 |
| Rodrigo Maia | PSDB | RJ | 5.4 |
| Antonio Brito | PSD | BA | 5.3 |
| Ricardo Barros | PP | PR | 4.5 |
| Altineu Côrtes | PL | RJ | 4.3 |
| Arthur Oliveira Maia | UNIÃO | BA | 4.2 |
| André Figueiredo | PDT | CE | 4.1 |
| Kim Kataguiri | UNIÃO | SP | 4.1 |

Fonte: OLB (2023).

Poderiam ser considerados de grande influência e centrais os cargos da mesa diretora, os papéis de liderança, o pertencimento em comissões estratégicas, as presidências e as relatorias de comissões ou mesmo de projetos de lei. Miguel (2021c) aponta que até o ano de 2011 nenhuma mulher havia ocupado qualquer cargo na mesa diretora da Câmara dos Deputados. Na 56ª legislatura²¹ duas mulheres ocuparam funções periféricas, de 3ª e 4ª secretárias, são essas mulheres as deputadas Geovania de Sá do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Santa Catarina e Rosângela Gomes do Republicanos do Rio de Janeiro. Já na 57ª legislatura (situação em 02/05/2023) somente uma mulher compõe a mesa diretora da Câmara dos Deputados, a deputada Maria do Rosário do PT do Rio Grande do Sul, no cargo de 2ª secretária.

Miguel (2021c) também informa que até o ano de 2009 nenhuma mulher havia participado do Colégio de Líderes e que foi naquele ano que uma nova regra ampliou a composição do órgão, incluindo dentre seus membros a coordenadora da bancada feminina.

Rezende (2021) também entende que a Presidência da Mesa Diretora e das comissões permanentes são recursos importantes, havendo estudado o regimento interno da Câmara dos Deputados, quando observou que “o critério fundamental para distribuição de postos críticos é

²¹ Observação realizada dia 21 nov. de 2022.

a proporcionalidade partidária” (Rezende, 2021, p. 582). Segundo a autora, a Mesa Diretora é formada por seis membros²², sendo prerrogativas do colegiado, dentre outras: emitir “parecer a respeito de alterações no Regimento Interno, a apreciação e encaminhamento de pedidos de informação a Ministros de Estado e a distribuição de vagas em comissões” (Rezende, 2021, p. 583), destacando-se o papel do Presidente, por ser capaz de “influenciar o processo decisório” (Rezende, 2021, p. 584), nunca ocupado por mulher. A autora ainda aponta que a partir de 2019 ocorreu uma maior presença das mulheres na mesa diretora, o que coincide com o aumento do percentual de deputadas mulheres.

Mano (2015) também analisou a ocupação dos cargos diretores por mulheres no âmbito da Câmara dos Deputados. Segundo a autora, “o poder formal reside, primeiramente na mesa diretora”, e ela complementa que 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” (Mano, 2015, p. 102). A mesma autora acrescenta a seguinte informação: “na Legislatura 2011-2014, pela primeira vez na história da Câmara, uma mulher ocupou um lugar na Mesa: foi a deputada federal Rose de Freitas (PMDB/ES), 1ª vice-presidenta, entre 2011 e 2012. O presidente era Marco Maia (PT/RS), e em sua ausência, Freitas presidiu 218 sessões” (Mano, 2015, p. 102).

As comissões permanentes, por sua vez, como centros de poder, são muito importantes no contexto do processo legislativo por atuarem como instância deliberativa final nas matérias que dispensam a votação em plenário. Além disso, exercem papel central quanto à organização legislativa, à especialização e quanto à dimensão distributiva das matérias. Destacam-se em importância a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e a Comissão de Finanças e Tributação. Quanto à participação das mulheres nas comissões permanentes, que seriam “instâncias associadas ao desenvolvimento e especialização do poder legislativo” (Rezende, 2021, p. 584), Rezende (2021) observou que, no período entre 1995 e 2020, aquelas que contaram com menos presença foram: “Defesa Nacional (1,75%), Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (2,94%), Minas e Energia (2,99%), Fiscalização Financeira e Controle (3,95%) e Constituição e Justiça e de Redação (3,81%)” (Rezende, 2021, p. 585). Já as que contaram com maior presença foram: Comissão dos Direitos da Mulher (criada em 2016) com (90,32%), Comissão dos Direitos da Pessoa Idosa (40,2%) e Comissão dos Direitos das Pessoas com Deficiência (36,28%), sendo que nestas comissões é possível, excepcionalmente “acumular vaga” (Rezende, 2021, p. 585). Logo as mulheres se

²² Segundo o §1º do artigo 14 da Resolução 17/1989: A Mesa compõe-se de Presidência e de Secretaria, constituindo-se, a primeira, do Presidente e de dois Vice-Presidentes e, a segunda, de quatro Secretários.

concentraram nas comissões cujos temas envolvem o cuidado corroborando o argumento essencialista tal como foi apresentado e criticado por Miguel (2021c).

Em relação à produção legislativa das parlamentares, Miguel (2021c, p. 557) observou que “a produção legislativa das mulheres – na forma de projetos de lei e propostas de emendas constitucionais – revela, em comparação à dos deputados homens, um foco maior na temática social e menor nas questões de economia e infraestrutura”. Segundo o autor, referidas temáticas sociais, conhecidas como *soft* seriam menos valorizadas no campo político que as políticas *hard*, ligadas à economia e ao exercício do poder.

Importante tecer todas essas considerações pois elas mostram como se efetiva a representação feminina após a obtenção dos mandatos. Fica evidenciado que apesar do aumento de deputadas mulheres existe uma grande dificuldade na ocupação de cargos diretivos relacionados ao poder na instituição, os quais favorecem a inclusão de matérias legislativas na pauta e sua aprovação. A representação descritiva pode não estar se mostrando substantiva justamente pelo impedimento de acesso às mulheres. Fica evidenciado também, a tendência ao encapsulamento das deputadas em determinados temas legislativos. Sem condições reais de trabalho, a representação substantiva torna-se prejudicada.

Antes de se adentrar na metodologia, que explica a forma através da qual foram coletados os dados relativos à legislação, é importante acrescentar os enfoques sugeridos por autores que fizeram estudos correlatos sobre a representação política substantiva das mulheres analisada sob o viés de propostas legislativas.

Para Carvalho Júnior e Angelo (2018) a representação substantiva pode ser considerada como processo ou como resultado: “considerada como *processo* leva em conta todas as propostas legislativas apresentadas por cada parlamentar”; “considerada como *resultado* se baseia na “taxa de sucesso” ou “índice de aprovação” das proposições apresentadas que efetivamente se tornaram diplomas legais” (Carvalho Júnior; Angelo, 2018, p. 106). Segundo os autores, os resultados do estudo dariam “suporte empírico à conexão entre representação descritiva e substantiva” nos casos por eles analisados, já que “foram encontrados índices significativamente maiores de produção legislativa específica entre os representantes descritivo” (Carvalho Júnior; Angelo, 2018, p. 119).

Conforme Grangeiro (2020, p. 24), o termo “representação substantiva refere-se à essência da participação das mulheres no Congresso Nacional sob duas perspectivas: as mulheres como autoras e como tema das proposições legislativas”.

Para Martini (2017), ficaria claro que o debate sobre a representação feminina se desenvolveria em torno do eixo de duas questões principais, que seriam a presença e as ideias. A partir desse ponto de partida, objetivo dela foi o de analisar se as deputadas, além de uma política de presença, exerceriam uma política de ideias, estudando os interesses contidos nos projetos de lei das deputadas federais da 54ª legislatura. Sua conclusão foi a de que as deputadas realizaram “uma política de presença atrelada à uma política de ideias” (Martini, 2017, p. 135), não sendo necessária a “equidade” para que a política de presença se concretizasse, bastando a existência da bancada feminina (Martini, 2017, p. 138).

Para Maia (2022, p. 97), “os pressupostos normativos das teorias feministas de representação, em geral, apontam para uma conexão entre a ocupação nos espaços de poder e o avanço dos direitos das mulheres”. Segundo ela, conforme concluiu em sua dissertação de mestrado, a hipótese de que a representação descritiva seria “caminho” para a representação substantiva foi comprovada. Apresentou que esta comprovação estaria baseada na quantidade de “propostas elaboradas pelas mulheres, considerando os números absolutos”, ser “superior ao dos parlamentares masculinos” e na “correlação entre o tamanho da bancada feminina e o número de projetos, que foram crescendo ao longo do tempo” (Maia, 2022, p. 97).

Isso posto, passaremos à análise da atividade legislativa, nos limites propostos por este trabalho, após a exposição da metodologia utilizada.

3 MÉTODO DE PESQUISA

A classificação deste trabalho quanto aos procedimentos da pesquisa pode ser definida como sendo descritivo-analítica, de natureza quantitativa e qualitativa. Além da pesquisa e da análise documental, utilizou-se de dados numéricos e estatísticos.

Considera-se a pesquisa como descritiva-analítica porque buscará, através da análise de estatísticas descritivas e de outras informações, compreender de que forma se constrói a representação política feminina, incluindo, especialmente, o estudo da análise da produção legislativa da Câmara dos Deputados.

Quanto aos aspectos de natureza qualitativa, ao se analisarem as informações obtidas, isso é feito cotejando-as com o referencial teórico e com os dados numéricos, sendo que estes conferem natureza também quantitativa à pesquisa.

Um dos caminhos buscados para a obtenção de respostas à hipótese foi a coleta e a análise de proposições legislativas relacionadas às mulheres, realizada principalmente através da busca de legislação na página da Câmara dos Deputados, mas também, subsidiariamente, foram utilizados dados de outros repositórios, como o organizado pela Revista Azmina²³.

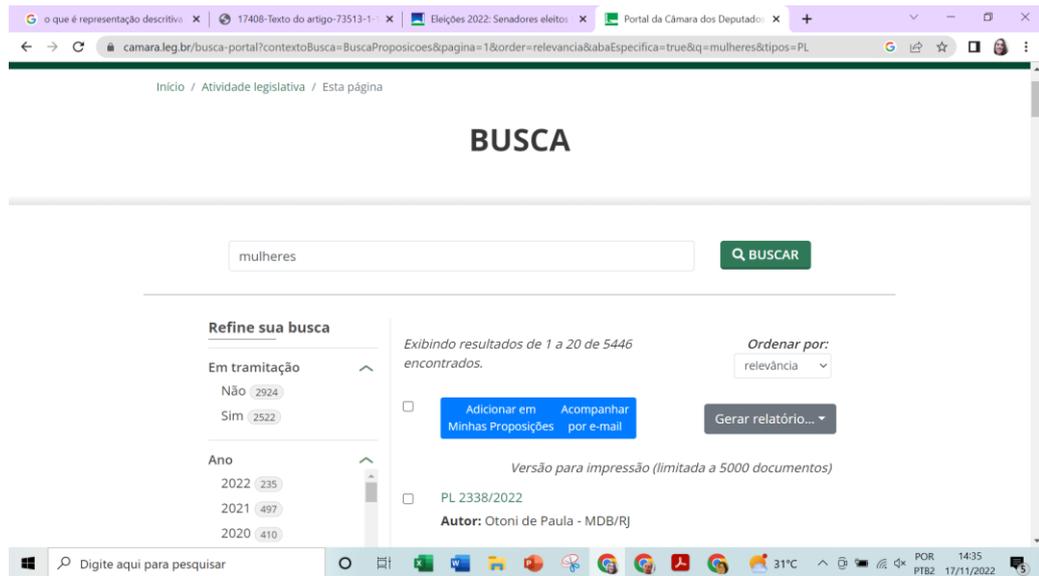
Num primeiro momento, buscou-se verificar se haveria um banco de dados pronto e organizado pela Câmara dos Deputados de proposições que representassem os direitos das mulheres e que englobassem todo o período a ser analisado. Nesta busca, foram consultadas as páginas de atividade legislativa e a página própria da Secretaria da Mulher. Na página da Câmara dos Deputados²⁴ e na página da Secretaria da Mulher as proposições não se encontravam agregadas sob os critérios desejados, assim, fez-se necessário buscar os dados através do agrupamento e análise da atividade legislativa, com a utilização dos filtros disponíveis.

Na busca de projetos de lei da Câmara dos Deputados, através da página da atividade legislativa, existia a opção de fazer investigações através de uma denominada pesquisa simplificada ou de uma denominada pesquisa avançada, conforme Figuras 7 e 8 abaixo.

²³ Disponível em: <https://www.elasnocongresso.com.br/propostas-e-votacoes> Acesso em: 1 out. 2023.

²⁴ Data de acesso 17 nov. 2022.

Figura 7- Pesquisa simplificada da atividade legislativa – Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados (2022).

Veja-se que a Figura 7 demonstra a existência de um campo de busca para a inclusão de uma palavra-chave, a critério do pesquisador, como por exemplo: mulheres, conforme está na figura, ou outras como mulher no singular, ou então feminino ou feminismo. A pesquisa avançada, por sua vez, além da palavra-chave, contava com uma quantidade maior de filtros de pesquisa disponíveis e pré-definidos, como tipo de proposição, situação, autor, dentre outros, conforme Figura 8 abaixo.

Figura 8 - Pesquisa avançada da atividade legislativa – Câmara dos Deputados.



Fonte: Câmara dos Deputados (2022).

Entre escolher pela busca através da pesquisa simplificada ou pela pesquisa avançada, optou-se pela última²⁵. Ao se acessar a página da Secretária da Mulher²⁶ no âmbito da Câmara dos Deputados, na tentativa de se buscar projetos de lei relativos às mulheres, constatou-se um redirecionamento à página de pesquisa avançada da atividade legislativa da Câmara dos Deputados que está na Figura 8, estando a palavra mulher já inserida automaticamente no campo assunto. Esse redirecionamento pareceu demonstrar que estaria identificado o critério utilizado pela Câmara dos Deputados a classificação da atividade legislativa como sendo de interesse das mulheres. Por esta razão, foi escolhida referida opção. Os dados compilados posteriormente resultaram nas Tabelas 3, 4 e 6, que se encontram no corpo deste trabalho, junto aos resultados²⁷.

Assim, a pesquisa da atividade legislativa que subsidiou as Tabelas 3, 4 e 6 foi realizada através de alguns filtros pré-definidos e disponíveis que foram escolhidos pela autora deste trabalho, através de busca avançada da atividade legislativa, conforme detalhado abaixo.

Além do filtro: exatamente esta palavra ou expressão: mulher no campo assunto (sugestão demonstrada pelo redirecionamento pela página da Secretaria da Mulher), as proposições consideradas foram: os Projetos de Emenda Constitucional (PEC); os Projetos de Lei Complementar (PLP) e Projetos de Lei Ordinária (PLO)²⁸. A situação escolhida (em tramitação), foi: todas. O tipo de Autor escolhido foi: Deputado. No campo onde procurar, escolheu-se: ementa; indexação e inteiro teor. O período de apresentação da proposta considerado foi do primeiro dia do ano até o último, anos de 2003 a 2022, exceto para o ano de 2022, que se utilizou o período de 01/01/2022 a 26/12/2022, os demais filtros existentes permaneceram em branco.

Seguindo esses critérios, observou-se que retornaram como resultado todos os projetos que continham a palavra literal mulher em seu texto, seja na justificativa ou mesmo para qualificar seus autores ou interessados.

O sistema de busca da análise legislativa da Câmara dos Deputados também não agrega os projetos de normas de acordo com o gênero dos deputados (homem ou mulher), apenas os

²⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada?emtramitacao=Todas&valueOrigem=1&naementa=true&indexacao=true&inteiroteor=false&fraseexata=Mulher&page=true>. Acesso em: 17 nov. 2022.

²⁶ Criada pela Resolução 31/2013 que reuniu a Procuradoria da Mulher e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher.

²⁷ As planilhas podem ser disponibilizadas a pedido dos interessados.

²⁸ A sigla usual utilizada pela Câmara dos Deputados para Projeto de Lei Ordinária é PL, mas foi utilizada a sigla PLO neste trabalho para não confundir com a sigla do Partido Liberal, que também é PL.

agrega sob o enfoque de autorias individuais, o que torna trabalhoso e difícil o agrupamento e posterior análise, mas ainda assim referido agrupamento a partir do critério sexo foi realizado para a construção das Tabelas de 2 a 6.

Quanto ao período temporal, como regra, optou-se em analisar um período que pudesse envolver mais de uma legislatura (de 2003 a 2022 – 05 legislaturas) para que tendências pudessem ser verificadas.

Com relação ao ano de 2022, pretende-se pormenorizar a análise, por se referir ao último ano da 56ª legislatura e por ser o mais próximo do período da pesquisa. As propostas serão filtradas por temas de interesse das mulheres e serão tecidas considerações. Para este período, portanto, análise foi mais qualitativa dando origem à Tabela 6, que será melhor detalhada abaixo. Dessa forma, há a definição de uma amostra específica delineada pela pesquisadora.

Para a construção da Tabela 5, foi realizada pesquisa avançada da atividade legislativa para o mesmo período, com os mesmos filtros, exceto o campo assunto, que permaneceu em branco, sem conter a palavra mulher e o filtro da situação atual da proposição, que ao invés de ficar em branco, escolheu-se a opção “transformada em norma jurídica”. A intenção da Tabela 5 é a de comparar a quantidade de aprovação das proposições de autoria de deputadas de interesse das mulheres com a quantidade de aprovação das proposições de autoria de deputadas que não estivessem necessariamente vinculadas aos interesses das mulheres. Já a Tabela 1 foi construída a partir de dados da página do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Além das Tabelas, a autora elaborou o Quadro 1 e a Figura 5. Com relação ao Quadro 1, tal qual a Tabela 6, eles pretendem realizar uma análise mais qualitativa da legislação, especialmente o Quadro 1 que agrupa algumas proposições contrárias aos direitos das mulheres, que se encontram em tramitação.

Com relação à Figura 5, ela é uma linha do tempo com os principais marcos jurídicos e legislativos relacionados à legislação de cotas para mulheres no registro de candidaturas.

Retomando a elaboração da Tabela 6, com o objetivo de aprofundamento qualitativo nas propostas legislativas, foi utilizada categorização por temas usualmente classificados como sendo de interesse das mulheres, para agregar, analisar e contextualizar a atividade legislativa da Câmara dos Deputados do período de 01/01/2022 a 26/12/2022, quando foram encontrados 190 projetos.

A intenção da Tabela 6 é a de realmente trazer um pequeno panorama dentro do universo de temas que a Câmara dos Deputados relaciona em seu filtro mulher.

Com relação a esta categorização da atividade legislativa relativas às mulheres, para uma melhor análise do seu conteúdo e para sua quantificação nesses moldes, sem a intenção de esgotar os temas que poderiam ser classificados como de interesse específico das mulheres podem ser citados: legislação trabalhista que garanta espaços e intervalos para amamentação; legislação trabalhista que reconheça a maior fragilidade física feminina e imponha intervalos de descanso e de esforço máximo (como para carregar peso); direitos reprodutivos como a garantia da licença maternidade, estabilidade gestante, distribuição de pílulas anticoncepcionais às mulheres de baixa renda, direito ao aborto, vagas em creches para mulheres trabalhadores, regulamentação sobre a guarda dos filhos; dignidade e saúde menstrual²⁹; repressão da violência contra as mulheres (com destaque para a Lei Maria da Penha – Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006). Esses temas se baseiam no cotidiano das mulheres.

Neste trabalho, optou-se pelas seguintes categorias, conforme inspiração detalhada abaixo: violência; maternidade; trabalho/previdência; infância/juventude; saúde; homenagem; direitos humanos, assistência/auxílios; esporte, *top less*; idoso; divórcio; educação; paternidade e “outros”. Também foram verificados 02 (dois) projetos tendentes a diminuir os direitos das mulheres neste período em específico. Esta categorização foi utilizada na Tabela 6.

Não é foco deste trabalho analisar diretamente a produção legislativa do Senado Federal em temas relacionados a mulher, mas sim da Câmara dos Deputados, contudo, no âmbito do Senado Federal existe a Procuradoria Especial da Mulher, que reúne em sua página projetos de lei de interesse das mulheres, separados por temas: saúde, violência, política, trabalho e outros projetos³⁰. É importante essa citação porque a separação por temas, aliada à proposta de Maia (2022) e da página do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea)³¹, também inspira a formação da referida Tabela 6, e demonstra como costumeiramente se reconhecem e se categorizam as matérias relativas às mulheres. Mas também se utilizou categorias *ad hoc*, conforme o aparecimento da matéria como o que aconteceu com a categoria *top less*.

Procurou-se categorizar dentro do seu aspecto dominante e utilizando-se das categorias usualmente já utilizadas, buscando o aspecto dominante de cada matéria, que poderia pertencer a mais de uma categoria, como maternidade ou paternidade. Um exemplo é o Projeto de Lei

²⁹ Dentro desse contexto, cabe destacar a Lei 14.214/2021 que instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual tendo como uma das medidas principais distribuição de absorventes às mulheres de baixa renda e em situação de vulnerabilidade. Os temas geralmente classificados como sendo de interesses das mulheres conectam-se às questões de higiene e de saúde próprias e aos papéis sociais que as mulheres costumam desempenhar, ou aqueles que se espera que desempenhem no atual contexto histórico.

³⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/@@projetos>. Acesso em: 22 nov. 2022.

³¹ Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

1.156, de 2022, do Deputado pernambucano Danilo Cabral do Partido Socialista Brasileiro (PSB) repetido integralmente pelo 1.157 do mesmo ano e do mesmo autor, arquivado por esta razão, cuja ementa é: “dispõe sobre a inclusão da mulher vítima de violência doméstica entre os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Brasil, 2022) que tanto poderia ser incluído no tema assistência/auxílios quanto violência, mas optou-se pela categoria violência por entender que é o verdadeiro motivador do projeto de lei, evitando-se que o mesmo projeto fosse colocado em duas ou mais categorias.

Há projetos curiosos e de difícil categorização, como por exemplo o Projeto de Lei 1.191 de 2022, de autoria de José Nelto do Partido Progressista (PP)³² de Goiás, que “Cria o Selo Nacional da Dignidade Menstrual, a ser concedido aos estabelecimentos públicos e privados que promoverem medidas que implementem, assegurem ou estimulem a dignidade menstrual” (Brasil, 2022). Este projeto por exemplo, poderia ser categorizado no tema saúde, mas como foi estabelecida a categoria homenagens/instituições de datas e selos que possuem uma mudança mais simbólica, a despeito de sua importância, foi colocado nesta categoria.

Outros projetos que se encontram incluídos na planilha fornecida pela Câmara dos Deputados, que não poderiam ser naquelas categorias foram incluídos como pertencentes à coluna outros. Como exemplos cito o Projeto de Lei 99/2022, do Deputado paulista Jefferson Campos do PSB, que “altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, para dispor sobre a eleição direta do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil” (Brasil, 2022). Observou-se que neste projeto, em sua justificativa, constou que Daniela de Andrade Borges era presidente da Comissão Nacional da Mulher Advogada. A palavra mulher contida na expressão foi responsável pela inclusão do projeto de lei no banco de dados obtido junto à Câmara dos Deputados. As Tabelas 3 a 5 seguiram o mesmo critério de busca que subsidiou a confecção da Tabela 6, portanto não faria sentido excluir referidos projetos de lei classificados como outros da Tabela 6, pois daquelas não foram excluídos, assim entende-se que o número estaria equalizado entre as Tabelas.

Isso vale para o PLO 344/2022 da Deputada catarinense Caroline de Toni do Partido Social Liberal (PSL), que “dispõe sobre a sustação de atos normativos do Poder Judiciário que exorbitem da sua atribuição jurisdicional em face da competência legislativa do Congresso Nacional - consoante o art. 49, XI, Constituição Federal” (Brasil, 2022). Neste projeto em que

³² Em decisão de 11 de setembro de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deferiu a anotação das alterações estatutárias do Partido Progressista, dentre elas a alteração do nome da agremiação para PROGRESSISTAS, mantendo a sigla PP.

se pretendeu enfrentar o chamado ativismo judicial, em sua justificativa, apontou-se, dentre outros exemplos, que o STF alterou o sentido de entidade familiar, que seria a união entre homem e mulher, para permitir a união estável de pessoas do mesmo sexo. A palavra mulher incluiu esse projeto na coleta. Esses projetos foram mantidos pois se referem a uma proposta da própria Secretaria de Mulher, não havendo razões para retirá-los³³.

Além disso, apesar do filtro ser de sugestão da Secretaria da Mulher, pode ter ocorrido de interesses específicos das mulheres ou relacionados a elas, terem sido excluídos em razão da busca ser com origem na palavra literal e não no tema. Curiosamente, em pesquisa na Internet, verificou-se que a quantificação dos projetos de interesse das mulheres foi alvo de questionamento quando o próprio Presidente da República Jair Messias Bolsonaro informara haver “dado aval a mais de 70 legislações em favor do público feminino. Segundo constou da matéria da Folha *on line* de 27/09/2022, foram contabilizadas matérias que não eram de interesse específico feminino, mas que possuem deputadas relatoras³⁴, o que demonstra essa dificuldade na quantificação pelo próprio Congresso Nacional.

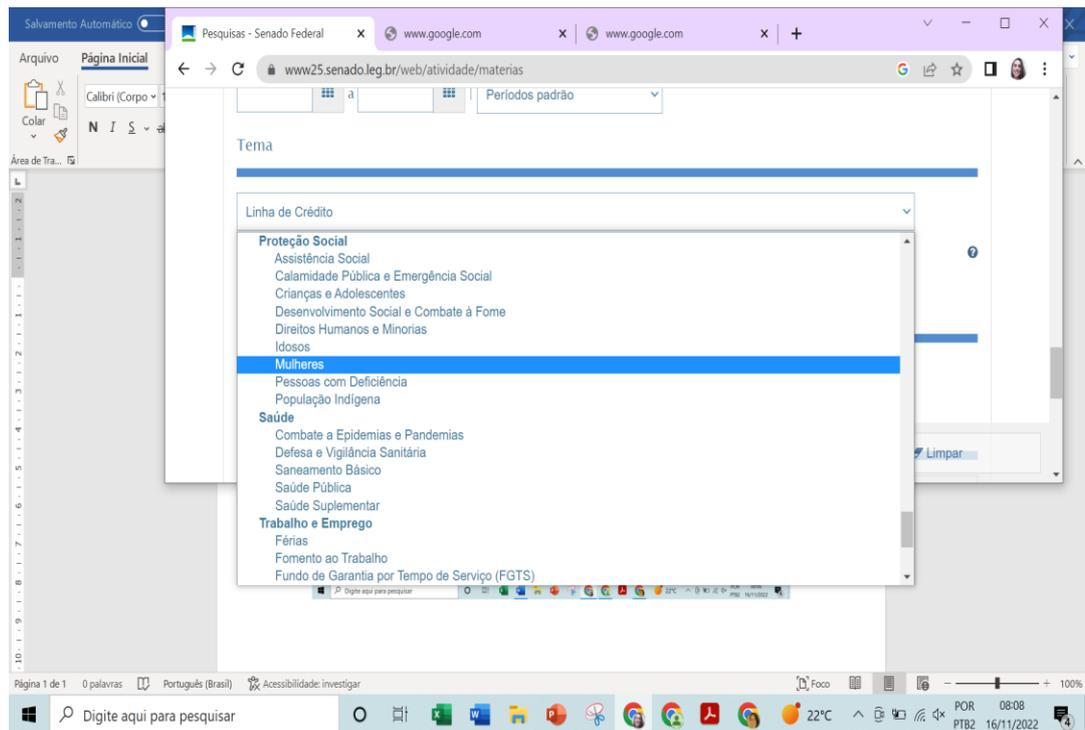
A conclusão a que se chega é a de que a Secretaria da Mulher opta em incluir todos os projetos relativos às mulheres num mesmo grupo, considerando que bastaria a existência da palavra-chave mulher para que esse pudesse ser considerado como de interesse das mulheres. Sob esse prisma, interesse poderia ser tudo relacionado às mulheres.

A escolha por se dar enfoque na Câmara dos Deputados, ao invés do Senado Federal, baseia-se em diversos fatores. Quantidade de parlamentares que compõem cada Casa, sendo bem maior naquela, no fato da Câmara dos Deputados ser a casa de representação populacional, em razão da maioria dos projetos de lei iniciar-se nesta casa, e, finalmente em razão da já tradicional atuação bancada feminina da Câmara dos Deputados. Mas é importante incluir neste trabalho que foi observada a existência de uma classificação por itens temáticos no âmbito do Senado Federal que inclui as “mulheres” no título “Proteção Social”, conforme Figura 9, classificação esta não observada no âmbito da Câmara dos Deputados. Esta classificação demonstra que se reconhece a vulnerabilidade social das mulheres.

³³ A planilha que deu origem à esta categorização com a indicação da categoria em que cada projeto foi incluído pode ser disponibilizada a pedido dos interessados.

³⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/governo-nao-foi-autor-de-projetos-sobre-mulheres-sancionados-por-bolsonaro-e-citados-na-campanha.shtml>. Acesso em: 3 de abr. 2023.

Figura 9- Organização da página de atividade legislativa do Senado Federal por temas ou matérias.



Fonte: Senado Federal (2022).

A análise dos dados obtidos, à qual se passará a seguir, aliada ao referencial teórico, pretende subsidiar propostas de intervenção que visem propiciar o aumento da participação política feminina, assegurando e fortalecendo as conquistas já realizadas, incluindo política de cotas.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

4.1. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS COM FOCO NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA

No decorrer desta pesquisa, contatou-se que a Câmara dos Deputados dispõe de estruturas específicas e formais voltadas à representação política feminina. A existência de estruturas formais e específicas demonstra o reconhecimento da necessidade de abertura e consolidação de espaços à participação feminina no poder. A institucionalização dos espaços também pode ser analisada sob o viés do incentivo e do compromisso, mas também do simbolismo. Podem ser citados como espaços institucionais relacionados à representatividade feminina: a Secretaria da Mulher e a Comissão dos Direitos da Mulher.

A Secretaria da Mulher é uma estrutura resultante da união da Procuradoria da Mulher na Câmara dos Deputados e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que representa a bancada feminina.

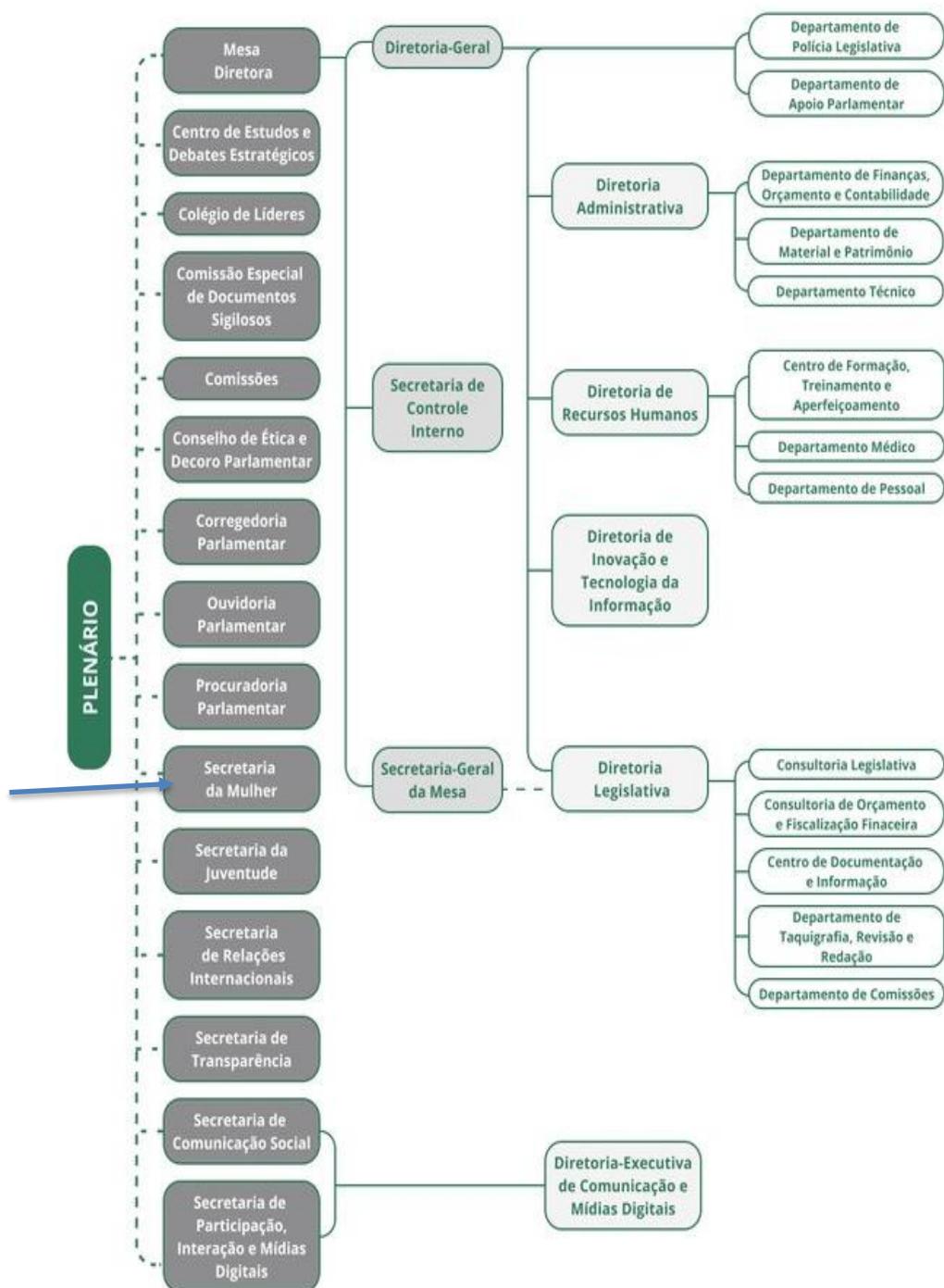
A bancada feminina da Câmara dos Deputados seria o agrupamento de todas as deputadas federais. A bancada feminina foi estudada por Martini (2017), sobre a qual ela teceu alguns comentários importantes. Segundo a autora, regimentalmente, a bancada feminina teria um compromisso com os interesses das mulheres; que deve ser considerada a heterogeneidade desse grupo, que não agiria como um coletivo e que “a Bancada Feminina já cumpre um papel fundamental simplesmente por existir e por incentivar, assim, a política de presença” (Martini, 2017, p. 138). Relembrando que a análise da autora foi em relação à 54ª legislatura (2011 a 2014).

Segundo consta da página da Secretaria da Mulher: (Brasil, Câmara dos deputados, Secretaria da Mulher, 2023) “a criação da Secretaria da Mulher permitiu a participação da coordenadora da bancada feminina nas reuniões do Colégio de Líderes, com direito a voz, voto e a discursar no Plenário no horário destinado aos líderes partidários”³⁵. A Posição da Secretaria da Mulher no organograma da Câmara dos Deputados encontra-se na Figura 10 a seguir.

³⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/coordenadoria-dos-direitos-da-mulher>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Figura 10 - Organograma Câmara dos Deputados apontando Secretaria de Mulher

ORGANOGRAMA



Fonte: Câmara dos Deputados (2023).

Apesar da criação da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher no ano de 2016, Rezende (2021) tece críticas por ela excluir questões relativas a direitos sexuais e reprodutivos, não possuir caráter deliberativo, mas de simples “fiscalização e acompanhamento de denúncias e de políticas públicas”, competir “com outras estruturas já existentes, como a Secretaria da Mulher” (Rezende, 2021, p. 588), segregar as legisladoras e dificultar o acesso a outras comissões.

4.2. ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA

Após a busca de dados legislativos, conforme explicado no tópico da metodologia e de sua compilação, chegou-se aos resultados abaixo, organizados em Tabelas.

Tabela 2 – Deputadas federais eleitas por Legislatura

| Legislatura | Número da legislatura | Deputadas federais eleitas | Porcentagem aproximada de eleitas do total de eleitos |
|---------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------|
| 2023 - 2026 | 57 ^a | 91 | 18% |
| 2019 – 2023 ^{**} | 56 ^a | 77 | 15% |
| 2015 – 2019 | 55 ^a | 51 | 10% |
| 2011 – 2015 [*] | 54 ^a | 45 | 9% |
| 2007 - 2011 | 53 ^a | 45 | 9% |
| 2003 - 2007 | 52 ^a | 43 | 8% |

Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Notas: ^{*}após a Lei 12034/2009.

^{**} após a ADIN 5617.

A Tabela 2 demonstra evolução no número de candidatas mulheres eleitas ao longo das legislaturas. Enquanto para a 52^a legislatura foram eleitas 43 mulheres, para a 57^a foram eleitas 91. Com asteriscos foram apontados marco legislativo (Lei 12.034/2009) e marco judicial (ADIN 5.617). Ao longo das legislaturas, aumentou-se o número de deputadas eleitas.

Tabela 3 – Propostas legislativas contendo a palavra “mulher” na Câmara dos Deputados de autoria ou coautoria feminina por período (01/01/2003 a 26/12/2022)

| Período | Total | Nº autoria feminina (%) | Nº coautoria feminina (%) |
|-----------------------------------|--------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 01/01/2022 a 26/12/2022 | 190 | 52 (27,3%) | 11 (5,7%) |
| 01/01/2021 a 31/12/2021 | 392 | 122 (31,1%) | 27 (6,8%) |
| 01/01/2020 a 31/12/2020 | 296 | 84 (28,3%) | 43 (14,5%) |
| 01/01/2019 a 31/12/2019 | 428 | 132 (30,8%) | 14 (3,2%) |
| SUBTOTAL (56ª LEGISLATURA) | 1306 | 390 (29,8%) | 95 (7,2%) |
| 01/01/2018 a 31/12/2018 | 102 | 24 (23,5%) | 3 (2,9%) |
| 01/01/2017 a 31/12/2017 | 168 | 60 (35,7%) | 3 (1,7%) |
| 01/01/2016 a 31/12/2016 | 179 | 40 (22,3%) | 2 (1,1%) |
| 01/01/2015 a 31/12/2015 | 201 | 55 (54,4%) | 3 (2,4%) |
| SUBTOTAL (55ª LEGISLATURA) | 650 | 179 (27,5%) | 11 (1,6%) |
| 01/01/2014 a 31/12/2014 | 59 | 20 (33,8%) | 2 (3,3%) |
| 01/01/2013 a 31/12/2013 | 108 | 32 (29,6%) | 6 (5,5%) |
| 01/01/2012 a 31/12/2012 | 67 | 16 (23,8%) | 0 (0,0%) |
| 01/01/2011 a 31/12/2011 | 114 | 26 (22,8%) | 0 (0,0%) |
| SUBTOTAL (54ª LEGISLATURA) | 348 | 94 (27%) | 8 (2,2%) |
| 01/01/2010 a 31/12/2010 | 44 | 12 (27,2%) | 0 (0,0%) |
| 01/01/2009 a 31/12/2009 | 102 | 20 (19,6%) | 2 (1,9%) |
| 01/01/2008 a 31/12/2008 | 75 | 20 (26,6%) | 0 (0,0%) |
| 01/01/2007 a 31/12/2007 | 109 | 27 (24,7%) | 1 (0,9%) |
| SUBTOTAL (53ª LEGISLATURA) | 330 | 79 (23,9%) | 3 (0,9%) |
| 01/01/2006 a 31/12/2006 | 38 | 9 (23,6%) | 1 (2,6%) |
| 01/01/2005 a 31/12/2005 | 68 | 16 (23,5%) | 3 (4,4%) |
| 01/01/2004 a 31/12/2004 | 71 | 13 (18,3%) | 0 (0,0%) |
| 01/01/2003 a 31/12/2003 | 122 | 34 (27,8%) | 0 (0,0%) |
| SUBTOTAL (52ª LEGISLATURA) | 299 | 72 (24%) | 4 (1,3%) |
| Total | 2933 | 834 (28,4%) | 121 (4,1%) |

Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Para este estudo, foram consideradas como relativas às mulheres as proposições encontradas através da pesquisa que conteve a palavra “mulher” no seu assunto e demais filtros explicados na seção da metodologia. Conforme se observa, quanto maior o número de deputadas, maior o número de projetos de lei com a palavra-chave “mulher”.

O agrupamento por autoria e coautoria feminina possui como objetivo facilitar a visualização da relação entre candidatas eleitas e número de propostas, além de mostrar a porcentagem do total de propostas. A Tabela 3 demonstra que, proporcionalmente, as mulheres apresentam um maior número de propostas que são relativas às mulheres, que os homens.

Na 56ª legislatura, por exemplo, enquanto os homens, que representavam 85% do total de deputados, apresentaram 77,4% do total das propostas, as mulheres, que somavam 15% do total dos deputados apresentaram 37% do total das propostas, considerando a soma da autoria isolada e da coautoria.

Esse agrupamento não significa uma tentativa de obscurecimento das propostas relativas às mulheres que os deputados homens apresentam. É certo que deputados também apresentam projetos relativos às mulheres e visando aumentar seus direitos, porquanto a representação política se faz em conjunto, mas o foco do trabalho é justamente analisar a representação descritiva e a representação substantiva.

Tabela 4 - Quantidade total de projetos (filtro mulher) transformados em norma jurídica por ano. Quantidade total de projetos aprovados com autoria ou coautoria feminina
(continua)

| Período | Total | De autoria feminina/coautoria feminina |
|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------------------|
| 01/01/2022 a 26/12/2022 | 00 | 00 |
| 01/01/2021 a 31/12/2021 | 04 | 03 |
| 01/01/2020 a 31/12/2020 | 09 | 08 |
| 01/01/2019 a 31/12/2019 | 07 | 05 |
| SUBTOTAL (56ª LEGISLATURA) | 20 | 16 |
| 01/01/2018 a 31/12/2018 | 01 | 01 |
| 01/01/2017 a 31/12/2017 | 04 | 04 |
| 01/01/2016 a 31/12/2016 | 05 | 04 |

Tabela 4 - Quantidade total de projetos (filtro mulher) transformados em norma jurídica por ano. Quantidade total de projetos aprovados com autoria ou coautoria feminina (conclusão)

| Período | Total | De autoria feminina/coautoria feminina |
|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------------------|
| 01/01/2015 a 31/12/2015 | 15 | 10 |
| SUBTOTAL (55ª LEGISLATURA) | 25 | 19 |
| 01/01/2014 a 31/12/2014 | 01 | 01 |
| 01/01/2013 a 31/12/2013 | 05 | 01 |
| 01/01/2012 a 31/12/2012 | 00 | 00 |
| 01/01/2011 a 31/12/2011 | 02 | 00 |
| SUBTOTAL (54ª LEGISLATURA) | 08 | 02 |
| 01/01/2010 a 31/12/2010 | 01 | 01 |
| 01/01/2009 a 31/12/2009 | 02 | 01 |
| 01/01/2008 a 31/12/2008 | 03 | 01 |
| 01/01/2007 a 31/12/2007 | 01 | 01 |
| SUBTOTAL (53ª LEGISLATURA) | 07 | 04 |
| 01/01/2006 a 31/12/2006 | 00 | 00 |
| 01/01/2005 a 31/12/2005 | 00 | 00 |
| 01/01/2004 a 31/12/2004 | 03 | 03 |
| 01/01/2003 a 31/12/2003 | 04 | 02 |
| SUBTOTAL (52ª LEGISLATURA) | 07 | 05 |
| Total | 67 | 46 |

Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Conforme se observa na Tabela 4, a taxa de sucesso na aprovação de proposições relativas às mulheres tendo autoria ou coautoria de deputadas, ocupa grande proporção do total das proposições aprovadas. Enquanto a análise da Tabela 3 comparou a produção de homens e mulheres, nesta análise se compara a produção feminina com a total. Na 52ª legislatura a produção feminina representou 71,4% do total; na 53ª legislatura, 57%; na 54ª legislatura, 25% (essa foi a legislatura do período que fugiu da tendência); na 55ª legislatura 76% e na 56ª legislatura, as proposições de interesse das mulheres aprovadas, sendo de autoria delas mesmas representaram 80% do total das proposições aprovadas.

Tabela 5 – Quantidade total de projetos (sem filtro mulher) transformados em norma jurídica por ano. Quantidade total de projetos aprovados com autoria ou coautoria feminina

| Período | Total | De autoria feminina/coautoria feminina |
|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------------------|
| 01/01/2022 a 26/12/2022 | 06 | 02 |
| 01/01/2021 a 31/12/2021 | 25 | 11 |
| 01/01/2020 a 31/12/2020 | 55 | 34 |
| 01/01/2019 a 31/12/2019 | 51 | 18 |
| SUBTOTAL (56ª LEGISLATURA) | 137 | 65 |
| 01/01/2018 a 31/12/2018 | 18 | 05 |
| 01/01/2017 a 31/12/2017 | 40 | 10 |
| 01/01/2016 a 31/12/2016 | 39 | 12 |
| 01/01/2015 a 31/12/2015 | 86 | 20 |
| SUBTOTAL (55ª LEGISLATURA) | 183 | 47 |
| 01/01/2014 a 31/12/2014 | 19 | 03 |
| 01/01/2013 a 31/12/2013 | 34 | 05 |
| 01/01/2012 a 31/12/2012 | 19 | 03 |
| 01/01/2011 a 31/12/2011 | 44 | 05 |
| SUBTOTAL (54ª LEGISLATURA) | 116 | 16 |
| 01/01/2010 a 31/12/2010 | 15 | 00 |
| 01/01/2009 a 31/12/2009 | 23 | 01 |
| 01/01/2008 a 31/12/2008 | 10 | 03 |
| 01/01/2007 a 31/12/2007 | 41 | 03 |
| SUBTOTAL (53ª LEGISLATURA) | 89 | 07 |
| 01/01/2006 a 31/12/2006 | 05 | 00 |
| 01/01/2005 a 31/12/2005 | 09 | 01 |
| 01/01/2004 a 31/12/2004 | 18 | 06 |
| 01/01/2003 a 31/12/2003 | 62 | 10 |
| SUBTOTAL (52ª LEGISLATURA) | 94 | 17 |
| Total | 619 | 152 |

Fonte: elaboração própria (2023) a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Já a Tabela 5 traz as proposições do mesmo período, mantidos os mesmos filtros, exceto pela palavra mulher contida no assunto e apresentar a situação atual transformada em norma jurídica.

Quando se analisam as proposições no geral, mesmo que não sejam consideradas diretamente relativas às mulheres, observa-se que a taxa de sucesso de aprovação com autoria das mulheres também se mantém proporcionalmente alta, mas, contudo, bem inferiores às verificadas na Tabela anterior, quando as proposições estão mais ligadas às mulheres.

Para a 52ª legislatura a porcentagem de aprovação foi de 18%. Considerando que as mulheres representavam 8% do total, é uma taxa proporcionalmente alta. Para a 53ª legislatura a porcentagem foi 7,8% quando as mulheres ocupavam 9% da Casa Legislativa. Na 54ª legislatura a porcentagem de aprovação foi de 13,79% com ocupação de 9% por mulheres. Na 55ª legislatura a porcentagem de aprovação foi de 25,6%, sendo que a Câmara dos Deputados era ocupada por 10% de mulheres. Já para a 56ª legislatura a porcentagem de proposições que continham autoria de mulheres foi de 47,44% para uma porcentagem de 15% de mulheres. Assim, mesmo quando não se utiliza da palavra-chave mulher a taxa de aprovação permanece alta.

Os dados da Tabela 3 demonstram um número considerável de propostas em que as mulheres são coautoras, especialmente para o ano de 2020, que foi um período marcado pela pandemia do Coronavírus, o que pode ter trazido efeitos na taxa de sucesso e no número de projetos com mais de um autor. Observa-se pelos dados da Tabela 5 que, apesar de haver uma tendência em se aprovarem mais projetos no primeiro ano da legislatura, o ano de 2020 fugiu à essa tendência, sendo o ano da 56ª legislatura em que mais projetos foram aprovados.

Assim, em estudos futuros a exclusão da coautoria para a comparação dos resultados pode se mostrar interessante, já que a aprovação de projetos de mulheres com autoria isolada pode apresentar uma tendência diversa.

Tabela 6 – Propostas com a palavra “mulher” na Câmara dos Deputados divididas por áreas temáticas no período de 01/01/2022 a 26/12/2022

| TEMAS | QUANTIDADE |
|------------------------------------|-------------------|
| violência | 80 |
| maternidade | 29 |
| trabalho e previdência | 19 |
| infância e juventude | 15 |
| saúde | 12 |
| homenagem | 7 |
| direitos humanos | 6 |
| assistência/auxílios | 4 |
| esporte | 2 |
| <i>top less</i> | 2 |
| idoso | 2 |
| divórcio | 1 |
| educação | 1 |
| paternidade | 1 |
| outros | 7 |
| tendentes à diminuição de direitos | 2 |
| TOTAL DO PERÍODO | 190 |

Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados.

Para a elaboração da Tabela 6, foi escolhido o último ano da legislatura 2019 – 2023 (2022) por ser o período mais próximo ao período desta pesquisa e o último ano da legislatura. Por se tratar de uma análise mais qualitativa, relacionada à representação substantiva, a amostra se mostra suficiente, mesmo que não seja o ano com mais proposições.

Com relação ao agrupamento por temas, ele possui o objetivo facilitar a análise dos assuntos. Nesta categorização, ficou evidente que o tema principal da amostra (190 propostas legislativas) foi o tema violência contra as mulheres. Dentro desta categoria foram incluídas as propostas que possuem o objetivo de reprimir (como caso de aumentos de penas criminais) e prevenir diretamente a violência contra as mulheres (como o “botão do pânico”), bem como aqueles que tentam reparar a situação da mulher vítima, de alguma forma de violência.

A Lei Maria da Penha é tema recorrente nas propostas, citada em 12 delas nas próprias ementas. Uma proposta de lei curiosa é a 681 de 2022, de autoria do parlamentar sul-mato-grossense, Loester Trutis do Partido Liberal (PL), que permite às mulheres sem antecedentes criminais a aquisição e a posse de lâminas de até 10 cm para sua defesa pessoal. No mesmo sentido, o Projeto de Lei 2.126/2022 de Eduardo Bolsonaro do PL/SP, que permite armas de fogo para mulheres sob medida protetiva.

A recorrência da temática violência converge com o estudo de pesquisas anteriores, como a de Carvalho Júnior e Angelo (2018, p. 107) que apontou “índices mais robustos” relacionados à violência, “uma rubrica que agrega diplomas legais relacionados à “Lei Maria da Penha” (Lei 11.340/06).”

Maia (2022), que analisou a atividade legislativa da Câmara dos Deputados entre 2011 e 2021, concluiu pelo protagonismo do tema violência, acrescentando que “o caso da Lei Maria da Penha foi o mais engajado da bancada feminina” e que houve empenho “independentemente da ideologia do partido” (Maia, 2022, p. 98).

Observa-se que o contexto tende a influenciar as propostas legislativas, como exemplo temos diversas propostas cujo tema é a situação da paciente em hospitais. O Projeto de Lei 81/2022, de Julio Cesar Ribeiro do Republicanos do Rio de Janeiro, por exemplo, pretende a obrigatoriedade da presença de uma profissional mulher nas consultas e exames nos estabelecimentos públicos e privados de saúde. Dentro desse mesmo eixo temático, temos também a 1.983/2022 de Carlos Jordy do PL/RJ e a 2.004/2022 de Paulo Eduardo Martins do PL/PR, que propõem o aumento de pena crime de estupro de vulnerável praticado por profissional da saúde, propostas essas inspiradas no caso de médico anestesista preso e autuado em flagrante em 11/07/2022 por estupro de paciente enquanto ela se encontrava anestesiada e em procedimento de cesariana.³⁶

Com relação à Tabela 4, no período analisado, de 01/01/2022 a 26/12/2022 o deputado por São Paulo Alexandre Frota do Partido Republicano da Ordem Social (PROS) destacou-se com 27 projetos, contudo nenhum transformado em norma jurídica. O fato de o deputado ter apresentado um número considerável de propostas relativas às mulheres demonstra que é possível uma representação baseada em ideias, contudo o motivador de sua atuação voltada às mulheres não foi pesquisado, se estaria relacionada com sua base eleitoral, por exemplo.

O destaque do referido deputado em número de proposições também foi observado por Jeronimo, Matos e Rocha (2022) que estudaram a produção legislativa da Câmara dos Deputados durante os anos de pandemia do Covid-19 (2020 e 2021) tendo como foco analisar as propostas de leis dirigidas a grupos vulneráveis, estando as mulheres incluídas. No referido estudo também ficou observado que as deputadas mulheres tiveram destaque na produção legislativa.

³⁶Anestesista é preso em flagrante por estupro de uma paciente que passava por cesárea no RJ. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/07/11/anestesista-e-preso-em-flagrante-por-estupro-de-paciente-no-hospital-da-mulher-no-rj.ghtml>. Acesso em: 17 maio 2023.

4.3 ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA DE ACORDO COM O PARÂMETRO DE DIMINUIÇÃO DOS DIREITOS CONQUISTADOS

Ao se analisar a atividade legislativa e seus projetos de lei (PEC, PLP, PLO), observou-se que existiram propostas tendentes a diminuir os direitos conquistados pelas mulheres. De 2007 a 2022 foram levantadas 18 proposições³⁷ que versam sobre as mulheres, mas que podem ser consideradas prejudiciais aos seus interesses, isso porque tais projetos vão no sentido de retirar direitos das mulheres e não de ampliá-los ou assegurá-los, sendo 16 PLOs e 02 ECs (ambas aprovadas).

É um estudo que não possui intenção de trazer todas as propostas que possuam essa característica, mas sim uma amostra capaz de demonstrar a existência de um movimento político contrário aos direitos conquistados pelas mulheres e com base nisso, tecer algumas considerações.

Nesse sentido, foi elaborado o Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Proposições em tramitação e aprovadas que podem violar interesses das mulheres – Período de 2003 a 2022

(continua)

| Propostas | Autores (Partido) | Assunto | Situação atual |
|------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PLO 478/2007 | Luiz Bassuma (PT) Miguel Martini (PHS) | Estatuto do Nascituro | Aguardando Designação de Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER). |
| PLO 1.413/2007 | Luiz Bassuma (PT) | Dá nova redação ao parágrafo único do art. 6º e ao parágrafo único do art. 9º, ambos da Lei nº 9.263, de 1996, que regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, proibindo a distribuição, a recomendação pelo SUS e a comercialização pelas farmácias de método de anticoncepção de emergência - AE (pílula do dia seguinte). | Apensado ao PLO 313/2007, que foi apensado ao PLO 3.897/2021 que se encontra Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Saúde (CSAUDE) |
| PLO 3.099/2008 | Arnon Bezerra (PTB) | Altera a Lei nº 10.406, de 2002, estabelecendo critérios para o pagamento de alimentos, limitando o valor a trinta por cento da renda líquida do devedor; obriga a prestação alimentícia aos filhos até completarem 21 anos ou 24, se universitários | Apensando ao PLO 1717/2007, que foi apensado ao PLO 6.201/2009, que se encontra |

³⁷ Os projetos arquivados ou retirados não foram considerados, o que deixaria a lista bem maior.

(continuação)

| Propostas | Autores (Partido) | Assunto | Situação atual |
|------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | Aguardando Designação de |
| | | | Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) |
| PLO 6.055/2013 | Pastor Eurico (PSB) | Revoga a Lei 12.845/2013 a qual dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral, às vítimas de violência sexual. | Apensado ao PLO 6.033/2013, que foi apensado 6.022/02013, Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) |
| PLO 6.115/2013 | Salvador Zimbaldi (PDT) | Acrescenta-se o parágrafo único ao art. 128, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) que exige o exame de corpo de delito comprovando estupro para que o médico possa realizar aborto. | Apensado ao PLO 1.545/2011, que se encontra aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) |
| PLO 967/2015 | Delegado Waldir (PSDB) | Dispõe sobre a proibição de uso de modelos mulheres para divulgação de propagandas de lingerie e afins em vias públicas, bem como em mídias visuais como TV, Jornais impressos e similares. | Aguardando a designação de relator na Comissão de Saúde |
| PLO 977/2019 | Flávia Morais (PDT) | Altera a Lei Maria da Penha para incluir a responsabilidade das partes por dano processual no âmbito dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher. | Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) |
| PLO 2.893/2019 | Chris Tonietto (PSL) Filipe Barros (PSL) | Revoga dispositivo que trata do aborto necessário e do aborto em caso de estupro. | Aguardando Designação de Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER). |
| PLO 5.701/2019 | Capitão Alberto Neto (Republicanos) | Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para agravar a pena do crime de denunciação caluniosa quando a falsa imputação se tratar de violência doméstica, crime contra a dignidade sexual e crime de lesão corporal. | Apensado ao PLO 3.361/2019, que está pronto para pauta no Plenário. |
| EC 103/2019 | Mesas da Câmara dos Deputados | Altera o sistema de previdência social | Aprovada. Publicada no Diário Oficial da |

Quadro 1 – Proposições em tramitação e aprovadas que podem violar interesses das mulheres – Período de 2003 a 2022

(continuação)

| Propostas | Autores (Partido) | Assunto | Situação atual |
|------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Mesas do Senado Federal | | União (DOU) de 13 de nov. 2019. |
| PLO 581/2020 | Chris Tonietto (PSL) | Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a fim de dispor sobre a imprescritibilidade dos crimes dolosos contra a vida. | Apensado ao PLO 7.720/2006, que se encontra aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). |
| PLO 1.945/2020 | Chris Tonietto (PSL) Filipe Barros (PSL) | Altera dispositivo do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para fins de inclusão de causa de aumento de pena em caso de aborto realizado em razão de microcefalia ou qualquer outra anomalia ou malformação do feto. | Apensado ao PLO 4.403/2004, que se encontra aguardando Designação de Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER). |
| PLO 4.213/2020 | Caroline de Toni (PSL) | Altera a Lei nº 9.504/97 para extinguir a reserva mínima de 30% das vagas para mulheres nas candidaturas para mandatos eletivos preenchidos pelo sistema proporcional. | Apensado ao PLO 4.497/2012, que se encontra aguardando Designação de Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER). |
| PLO 232/2021 | Carla Zambelli (PSL) Major Fabiana (PSL) | Altera o inciso IV do artigo 3º da lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, para tornar obrigatória a apresentação de Boletim de Ocorrência com exame de corpo de delito positivo que ateste a veracidade do estupro, para realização de aborto decorrente de violência sexual | Apensado ao projeto de lei 6.022/2013, que se encontra aguardando Parecer do Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) |
| EC 117/2022 | Mesas da Câmara dos Deputados Mesas do Senado Federal | Resolve que não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação da Emenda Constitucional | Aprovada. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 06 de abr. 2022. |
| PLO 1.838/2022 | Carlos Jordy (PL) | Pretende-se seja necessário autorização judicial para o aborto decorrente de estupro. | Apensado ao PLO 2.893/2019, que se encontra aguardando Designação de Relator na |

Quadro 1 – Proposições em tramitação e aprovadas que podem violar interesses das mulheres
– Período de 2003 a 2022

(conclusão)

| Propostas | Autores (Partido) | Assunto | Situação atual |
|----------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | Comissão de Defesa dos Direitos |
| | | | da Mulher (CMULHER). |
| PLO 2.377/2022 | Jerônimo Goergen (PROGRESSISTA) | Pretende revogar o artigo 386 da Consolidação das Leis do Trabalho - Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. | Apensado ao PLO 6.493/2019, que foi apensado ao PLO 2.369/2015, que se encontra aguardando o parecer do relator na Comissão de Trabalho. |
| PLO 2.573/2022 | Carlos Jordy (PL) | Pretende agravar a pena e institui qualificadora do crime de comunicação falsa de crime ou de contravenção quando a falsa imputação se tratar de crimes contra a dignidade sexual. | Apensado ao PLO 3.369/2019, que foi apensado ao 3.361/2019, que se encontra pronto para pauta no Plenário. |

Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de informações retiradas do site da Câmara dos Deputados (2023) e da página: Azmina, elas no Congresso (2023)

Observa-se pelo conteúdo do quadro que existem diversas proposições, ainda em tramitação, que podem retirar direitos das mulheres, propostos, inclusive, por deputadas, como a 4.213/2020 da deputada Caroline de Toni (PSL) que pretende extinguir a própria política de cotas para mulheres da Lei 9.504/97.

Quanto a isso, antes de adentrar na breve análise dos referidos projetos de lei, cabe acrescentar que o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispunha que ao final do período da legislatura seriam arquivados projetos em tramitação, contudo, através da Resolução nº 33/2022 referida regra sofreu alteração em seu inciso VI, para que as proposições somente sejam arquivadas após o trâmite por 03 (três) legislaturas consecutivas completas³⁸ e para a 56ª legislatura, a referida resolução exigiu 05 legislaturas para o arquivamento³⁹.

³⁸ Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, salvo:

VI - as destinadas à elaboração das espécies normativas referidas no art. 59 da Constituição Federal que não tenham tramitado por 3 (três) legislaturas completas; (Inciso acrescido pela Resolução nº 33, de 2022, em vigor a partir de 1º/2/2023).

³⁹ Art. 3º Finda a 56ª legislatura, arquivar-se-ão definitivamente as proposições que se encontrem em tramitação por 5 (cinco) legislaturas completas, observada a regra do § 2º do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989.

Analisando o Quadro 1, o que se observa é que, quando se trata de tentativa em retirar direitos, os temas da violência sexual e da saúde reprodutiva da mulher ganham relevo, mas até mesmo a política de cotas para registro de candidaturas é alvo, como já citado.

Na primeira linha do quadro encontra-se o Estatuto do Nascituro, o qual será debatido mais abaixo. Na segunda linha do Quadro 1 está o Projeto de Lei 1.413/2007 do deputado Luiz Bassuma (PT)⁴⁰, que pretende proibir a distribuição pública da chamada “pílula do dia seguinte”, interferindo na liberdade de reprodução das mulheres. Apesar da referida proposta ser do ano de 2007, ela ainda se encontra tramitando apenas ao Projeto de Lei 3.897/2021, cujo tema é planejamento familiar, que é um tema conexo. Cabe destacar que o referido projeto já recebeu 28 apensamentos de outros projetos de lei.

Tramitando desde o ano de 2008, ainda que apenas, o Projeto de Lei 3.099/2008 de Arnon Bezerra (PTB) estabelece um valor máximo de 30% a título de alimentos sobre a renda líquida do devedor. Essa proposta é prejudicial às mulheres na medida em que são elas quem geralmente permanecem com os filhos.

Para o ano de 2013, temos, por exemplo, o PLO 6.055/2013 de autoria do Deputado por Pernambuco, o Pastor Eurico do Partido Socialista Brasileiro (PSB). O projeto pretende revogar a Lei 12.845/2013 que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral, às vítimas de violência sexual. Segundo constou na justificativa do referido projeto, a Lei 12845/2013 teria como objetivo “preparar o cenário político e jurídico para a completa legalização do aborto no Brasil”. Revogar uma lei que simplesmente prevê atendimento humano e digno às vítimas de violência sexual significa um tremendo retrocesso às mulheres, as maiores vítimas de violência desse gênero. A referida lei atacada não faz qualquer menção a aborto, mas sim à profilaxia de gravidez e de doenças sexualmente transmissíveis, além de prever atendimento físico e psicológico.

Também sobre o tema do aborto legalizado, proposta também no ano de 2013, tramitando em apenas a outra proposição, o projeto de lei de Salvador Zimbaldi (PDT) passaria a exigir exame de corpo de delito comprovando estupro para que a gravidez possa ser interrompida por médico. A exigência impede o exercício de um direito garantido à mulher e interfere na vontade do médico, pressionando-o a não realizar o procedimento.

De autoria do Delegado Waldir (PSDB)⁴¹, o Projeto de Lei 967/2015 pretende proibir modelos mulheres para a divulgação de lingerie e afins em vias públicas, bem como em mídias

⁴⁰ Atualmente o parlamentar se encontra filiado ao AVANTE.

⁴¹ Atualmente o parlamentar encontra-se filiado ao União Brasil.

visuais, como TV, jornais, impressos e similares. Ao se ler referida proposta a impressão que fica é que ela está totalmente descolada da realidade. Pretende proibir algo já estabelecido no cotidiano. Além disso, ao pretender sacralizar a figura feminina, está interferindo na liberdade individual, de inclusive exercer uma profissão.

Retomando a questão do aborto legal, o PLO 2.893 de 2019 tem como autores a deputada federal pelo Estado do Rio de Janeiro, Chris Tonietto e o parlamentar paranaense Filipe Barros, ambos filiados ao PSL. Este projeto pretende revogar o artigo 128 do Código Penal eliminando a ausência de punibilidade para os profissionais médicos que agem interrompendo a gravidez para salvar a vida da gestante ou na hipótese de estupro. Os mesmos parlamentares são autores do PLO 1.945/2020 que tende criminalizar mulheres que recorrem a abortos previstos em lei. O PLO estabelece pena para os abortos cometidos em razão de microcefalia ou outra anomalia do feto. A deputada Chris Tonietto também é autora do Projeto de Lei 581/2020 que prevê imprescritibilidade para os crimes contra a vida. Na justificativa ao referido projeto há expressa referência ao aborto, alegando que há uma grande dificuldade na aplicação das penas devidas a este crime.

O parlamentar eleito pelo Estado do Rio de Janeiro Carlos Jordy do Partido Liberal (PL) é autor de dois PLOs do quadro. O primeiro é o PLO 1.838/2022 que visa estabelecer a necessidade de autorização judicial para que o aborto decorrente de estupro seja realizado. Outro projeto de lei apresentado pelo parlamentar é o de número 2.573/2022, sendo que este “agrava a pena e institui qualificadora do crime de comunicação falsa de crime ou de contravenção quando a falsa imputação se tratar de crimes contra a dignidade sexual” (Brasil, 2022). Mais um parlamentar, o deputado Capitão Alberto Neto do Republicanos, no Projeto de Lei 5.701/2019, trata do mesmo assunto. Projeto semelhante que prevê responsabilidade das partes por dano processual no âmbito dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher é de autoria de Flavia Moraes do PDT (PLO 977/2019). A intenção subjacente parece ser a de constranger mulheres a evitarem denúncias contra a violência sexual, talvez protegendo os próprios homens, o que acaba tendo impacto sobre a possibilidade de as mulheres recorrerem à de realização do aborto em decorrência da violência sexual.

Não restam dúvidas que tornar crime as hipóteses de aborto legalmente permitidas, inculcar medo nas mulheres que pretendem denunciar abusos ou mesmo dificultar o acesso de mulheres a serviços de saúde para que possam realizar o aborto nas hipóteses previstas em lei, pode ser considerado um retrocesso em relação aos direitos das mulheres.

Os ataques contra os direitos das mulheres também alcançam as proteções sociais e os direitos trabalhistas. O PLO 2.377/2022 de autoria do deputado gaúcho Jerônimo Goergen do Partido Progressistas (PROGRESSISTA) pretende revogar o artigo 386 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943). O artigo de lei em referência estabelece que quando necessário o trabalho aos domingos, as mulheres gozariam de folga quinzenalmente. Com a revogação não passariam mais a contar com essa garantia.

Ainda há um PLO que versa sobre os direitos políticos das mulheres, o qual já foi citado, mas em razão de sua importância simbólica e para o conteúdo deste trabalho deve ser retomado. É o PLO 4.213/2020 de autoria da deputada catarinense Carolina de Toni (PSL), que aborda a Lei de Reservas de cotas nas listas partidárias nas eleições. O objetivo do PLO é “extinguir a reserva mínima de 30% das vagas para mulheres nas candidaturas para mandatos eletivos preenchidos pelo sistema proporcional” (Brasil, 2020).

Mesmo com relação a direitos que estavam constitucionalmente assegurados, houve retrocessos. A EC 103 de 2019 que estabeleceu a já aprovada Reforma da Previdência versa sobre direitos sociais e econômicos das mulheres. Essa reforma aumentou a idade e o tempo de contribuição das mulheres para a aposentadoria, além de mudar as regras da pensão por morte, agravando a situação previdenciária das mulheres, considerando a dupla jornada de trabalho das mulheres quando estas também exercem atividade remunerada e o fato de que são as principais beneficiárias da pensão por morte.

Já a EC 117/2022 aprovou uma verdadeira anistia aos partidos que não respeitaram a política de cotas e a utilização de recursos públicos destinados às campanhas femininas.

Mesmo quando projetos de lei não estão explicitamente retirando direitos das mulheres, podendo até mesmo conter em suas justificativas a intenção de proteção, o que se observa é que há dúvidas se isso ocorreria na prática.

Por exemplo, certos projetos de lei que tratam da violência contra as mulheres tendem a repetir uma lógica punitivista que não vem dando resultados e que não oferece o verdadeiro suporte à vítima, algumas vezes delegando a obrigação de proteção, que é do Estado, à própria mulher, como o projeto 6.278/2019 do parlamentar Sanderson (PL) que autoriza o porte de arma de fogo para as mulheres sob medida protetiva decretada por ordem judicial e o já citado Projeto de Lei 681/2022 do deputado Loester Trutis (PL), que permite às mulheres sem antecedentes criminais a aquisição e a posse de lâminas de até 10 cm para sua defesa pessoal.

Outros projetos, ao instituírem obrigatoriedade de notificação às instituições e às próprias vítimas, para usufruto de direitos, tendem a violar os direitos das vítimas ao sigilo e à

privacidade, como o Projeto de Lei 232/2021, de autoria das deputadas Carla Zambelli e da Major Fabiana, ambas do PSL que busca alterar o inciso IV do artigo 3º da lei nº 12.845/2013, para tornar obrigatória a apresentação de Boletim de Ocorrência com exame de corpo de delito positivo que ateste a veracidade do estupro, para realização de aborto decorrente de violência sexual.

Mais um exemplo é o Projeto de Lei 2.538/2019 que foi transformado na Lei 13.931/2019, de autoria de Renata Abreu (Podemos), que torna obrigatória o registro de violência contra a mulher no prontuário de atendimento médico, na forma que especifica, alterando a Lei nº 10.778, de 2003. Com esta obrigatoriedade, teme-se que menos mulheres busquem a assistência à saúde em casos de violência. A intenção do projeto de lei pode ser a de diminuir os casos de subnotificação da violência doméstica, contudo a notificação compulsória pode trazer esse efeito perverso de desestimular as mulheres a buscarem atendimento médico.

Isso pode acontecer também quando o tema é educação dos filhos. Há projetos de lei que tratam dos chamados *vouchers* para creches, os quais pretensamente iriam agregar recursos financeiros, mas que na prática podem enfraquecer o sistema público de educação (Projeto de Lei 1.648/2019 e 1.649/2019, ambos de autoria do deputado Domingos Neto do PSD e aqueles que pretendem regulamentar a educação domiciliar ou o *homeschooling* como aparece nos textos (Projeto de Lei Complementar 22/2022 de autoria do deputado Roman do Patriota, Projeto de Lei 1.338/2022 de Lincoln Portela do PL e Projeto de Lei 776 de 2022 do Pastor Eurico do Patriota). Referidos projetos são fundamentados num direito de liberdade, mas também podem enfraquecer o sistema público de educação e ainda agregar mais uma obrigação à mulher/mãe, que já é sobremaneira sobrecarregada, de ensinar aos filhos, matérias de escola.

A pequena lista de projetos do Quadro 1 demonstrou que existe uma tentativa de retaliar as mulheres em seus direitos e em suas posições conquistadas, um verdadeiro *backlash* tais como Faludi (2001) teorizou.

No contexto do *backlash*, o Estatuto do Nascituro (PLO 478/2007) se destaca. Ele está associado aos direitos reprodutivos da mulher. Existe uma tentativa de criminalizar as hipóteses de aborto que atualmente são permitidas pela legislação. Atualmente as hipóteses legalmente previstas para a interrupção da gravidez são: risco à vida da gestante; gravidez resultante de violência sexual e anencefalia fetal.

Há uma grande polêmica agregada ao projeto, especialmente de cunho religioso, e fica evidente o interesse dos congressistas no assunto, consubstanciado em 30 (trinta) apensos ao referido projeto. Além dos apensos, ainda há pelos menos outros dois projetos de lei em

tramitação separada com temas próximos. Um deles é o Projeto de Lei 5.799/2021 de autoria de Chris Tonietto (PSL) que pretende modificar o art. 2º da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para estabelecer o início da personalidade civil com a concepção do embrião vivo e o projeto de lei de autoria do Poder executivo 2.611/2021, que pretende instituir o dia 08 de outubro como o dia nacional do nascituro.

Nem todos os projetos de lei pensados ao Estatuto do Nascituro deixam de prever os direitos das mulheres, preocupando-se apenas com o nascituro, como é o caso do Projeto de Lei 2.960/2022, de autoria de Erika Kokay - PT/DF , Luiza Erundina - PSOL/SP e Áurea Carolina - PSOL/MG, que demonstram uma atenção maior à gestante, contudo a grande maioria dos apensos pretende piorar a situação da mulher em seu direito reprodutivo.

Cabe acrescentar que o ano de 2007, que foi o ano de apresentação do Estatuto do Nascituro, ficou marcado por grandes discussões acerca do aborto. Logo depois do início da tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, reportagem da Rede Globo de Televisão mostrou o funcionamento de uma clínica médica especializada em abortos em Campo Grande/MS, o que desencadeou um inquérito policial com quase 10.000 (dez mil) mulheres investigadas, o qual ganhou grande repercussão nacional⁴².

O exame do Estatuto do Nascituro também demonstra que homens pretendem se intrometer e ditar as regras sobre os direitos reprodutivos e sexuais das mulheres o que corrobora as teorias do patriarcado criticadas por Scott (2017), de que existe um desejo e intenção dos homens de apropriação do trabalho reprodutivo da mulher e corrobora a divisão sexual do trabalho debatido por Matos (2018) e Hirata e Kergoat (2007). Não passa despercebida, contudo, a presença das mulheres entre os apoiadores das propostas que limitam os direitos reprodutivos, como a Deputada Carla Zambelli e Chris Tonietto, ambas filiadas Partido Liberal (PL).

Souza (2015, p. 1262) aponta que há um grande apelo para “argumentos religiosos na tentativa de evitar a aquisição de novos direitos e de retroceder em relação a direitos já adquiridos”.

Conforme exposto pela autora, que estudou a presença de mulheres evangélicas na política, a Frente Parlamentar Evangélica⁴³ possuiria uma média de mulheres maior que a média

⁴² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/2023/08/podcast-investiga-maior-processo-por-aborto-do-brasil-e-como-tema-virou-debate-politico.shtml>. Acesso em: 29 set. 2023.

⁴³ Segundo o art. 2º do Ato da Mesa nº69 de 10/11/2005, frente parlamentar seria a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade

do Congresso Nacional, mas ainda assim ela tem se destacado “pela veemente posição contrária aos direitos reprodutivos e sexuais das mulheres” (Souza, 2015, p. 1263).

A seguir, passaremos à síntese dos principais achados desta pesquisa.

4.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA.

A partir dos dados obtidos nesta pesquisa, da elaboração das Tabelas 1 a 6, Figuras 1 a 10 e Quadro 1, auxiliados pelos estudos de outros autores, chegou-se aos seguintes resultados:

- **Houve aumento das deputadas eleitas ao longo das legislaturas.**

O que foi demonstrado a partir da Tabela 2 que traz o número de candidatas eleitas por legislatura.

- **O aumento do número de representantes mulheres acompanhou o aumento do número de propostas relativas às mulheres.**

A Tabela 2 analisada em conjunto com a Tabela 3 demonstrou que com o aumento do número de representantes mulheres, aumenta-se o número de propostas relativas às mulheres.

A Tabela 2 traz o número de candidatas eleitas por legislatura, número este que aumentou ao longo das legislaturas. Já a Tabela 3 traz a quantidade de propostas legislativas relativas às mulheres ao longo das legislaturas, o qual também aumentou.

Os resultados convergem com os obtidos por Maia (2022). Dessa forma, o número de aumento de propostas legislativas com o aumento do número de mulheres deputadas remete ao conceito de representação substantiva como processo, proposto por Carvalho Júnior e Angelo (2018).

- **As propostas das deputadas mulheres não possuem menores chances de serem aprovadas se comparadas às masculinas.**

As Tabelas 4 e 5 demonstram que as chances de as propostas de mulheres serem aprovadas são maiores se comparadas às chances dos homens. É importante mencionar que estudos correlatos trouxeram resultados semelhantes. O trabalho de Grangeiro (2020) analisou

a atuação das mulheres deputadas entre a 49ª e a 55ª legislatura. Ele utilizou a análise empírico-descritiva para obter dados a respeito do que as mulheres deputadas produziram. Os resultados apontaram “uma maior eficiência das mulheres na produção de leis em comparação aos homens, em especial em temas relacionados à saúde, educação, direito de família e direitos humanos” (Grangeiro, 2020, p. 06). O trabalho de Carvalho Júnior e Angelo (2018) apresentou resultados de que a produção legislativa (proposições aprovadas) das mulheres seria 3,8 vezes maior que a dos homens e segundo estes mesmos autores, isso demonstraria “uma relação significativa entre a representação substantiva, medida pelo *output* e a representação descritiva” (Carvalho Júnior; Angelo, 2018, p. 107). Maia (2022) também chegou a resultados similares.

- **O tema da violência é um tema legislativo recorrente**

A Tabela 6 demonstrou que as temáticas mais comuns correlacionadas à palavra mulher na atividade legislativa da Câmara dos Deputados durante o ano de 2022 foram: violência, maternidade e trabalho e previdência. A preponderância do tema violência converge com os resultados de Carvalho Júnior e Angelo (2018), conforme já citado.

- **Temas relacionados ao “cuidado” são associados às mulheres**

A Tabela 6 também demonstrou que as mulheres são vistas como responsáveis pelo cuidado dos demais já que a categoria “idoso” aparece como relacionada às mulheres. Esse resultado converge com os estudos de Matos (2018) e de Miguel (2021b, 2021c).

- **Existem propostas legislativas tendentes a diminuir os direitos conquistados pelas mulheres**

Verificou-se através do Quadro 1 propostas legislativas que ao invés de pretenderem ampliar os direitos das mulheres, pretendem diminuir os.

- **Entre as deputadas não há consenso sobre quais são os assuntos de interesse das mulheres.**

Ficaram demonstradas divergências entre as mulheres relacionadas especialmente aos direitos reprodutivos, mas também à política de cotas.

- **As mulheres não ocupam posições mais altas na distribuição de poder e a representação das mulheres alcança parcialmente pautas de interesse das próprias mulheres.**

Conforme constou do trabalho, as mulheres atuam majoritariamente em áreas ligadas à promoção social, que não são as únicas de interesse das mulheres e ainda não conseguem ocupar cargos mais altos na distribuição de poder de forma equitativa (Figura 6). Os achados neste aspecto são condizentes com os estudos de Miguel (2021c) e de Rezende (2021).

Além disso, existem projetos de lei apresentados por mulheres, que podem contrariar o interesse das próprias mulheres, conforme constam do Quadro 1.

Apesar da eficiência em aprovação das propostas (representação substantiva) como resultado proposta por Carvalho Júnior e Angelo (2018), esta representação alcança apenas parcialmente pautas de interesse das próprias mulheres já que apesar de um aumento na atividade legislativa, existem propostas tendentes a diminuir os direitos conquistados, não há consenso entre as próprias mulheres sobre matérias de seu interesse, o número de representantes mulheres ainda é pequeno e apesar de ter sofrido aumento, as mulheres ainda não ocupam os cargos centrais de poder.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSÍVEIS LIMITAÇÕES

Apesar do avanço na ocupação dos espaços de poder pelas mulheres, essa representação ainda é pequena e desproporcional ao tamanho da população feminina. Enquanto as mulheres representam mais da metade da população, a Câmara dos Deputados Federais é composta, atualmente, por somente 91 mulheres, num universo de 513 deputados.

Se as características dos eleitos em muito divergem das características do eleitorado, isso pode ser um sinal de que o sistema representativo pode ser melhorado. Com base nesse ponto de partida, a legislação buscou oferecer um incentivo à participação feminina nas eleições, pelo menos na fase pré-eleitoral, exigindo-se que pelo menos 30% dos registros de candidaturas nos cargos proporcionais pertencessem às mulheres.

Apesar do ainda baixo número de deputadas se comparado ao número de deputados, esta pesquisa demonstrou que, proporcionalmente, quanto à produção legislativa, principalmente consideradas as propostas legislativas relativas a elas, as mulheres não decepcionam. Esse número aumentou ao longo das legislaturas, acompanhando a evolução do número de deputadas eleitas.

A produção legislativa, contudo, não reduz a importância de aumentar o número de mulheres eleitas para os espaços institucionalizados de poder, especialmente os acessíveis a partir do voto e demonstra, sob certos aspectos, o acerto da política de cotas.

A representação descritiva das mulheres, ou seja, a quantidade de mulheres que ocupam os espaços de poder, é um tema de extrema importância, na medida que é justo que uma sociedade formada por maioria de mulheres possua esse espelhamento nesses espaços, dos quais foram impedidas de participar por muito tempo.

A representação substantiva, ou seja, como se faz essa representação, quais obstáculos são enfrentados, quais temas são defendidos e como podemos avançar, também não pode passar despercebida.

Buscou-se assim, estudar aspectos da representação feminina, incluindo, inicialmente conceitos sobre a igualdade e um pequeno histórico que pretende explicar, ao menos parcialmente, as razões pelas quais a representação feminina, ainda hoje, não avançou suficientemente.

Na busca deste objetivo, foram coletados dados legislativos especialmente na Câmara dos Deputados, mas algumas dificuldades foram enfrentadas.

As limitações encontradas, relacionadas à operacionalização da pesquisa, não a desmerecem, haja vista os resultados encontrados. Verificou-se, após a análise dos projetos de lei sugeridos pela Secretaria da Mulher como relativos às mulheres, que eles nem sempre se relacionaram ao aumento dos direitos dessa categoria.

Outro aspecto a se destacar são os problemas de essencialização que podem estar associados aos estudos de projetos de lei relativos às mulheres como grupo. É inevitável que no agrupamento por categorias acabe-se por se essencializar os seus componentes, pois através do movimento de agregar são buscadas características comuns e sob esse aspecto a categoria mulher já é essencializada. Mas esse tratar coletivo das mulheres, como categoria, não significa negar a existência de muitas diferenças importantes entre as mulheres, diferenças estas que podem resultar em graus diversos de opressão e nem significa ignorar a questão do gênero, tratando a categoria simplesmente sob aspectos naturais, mas sim reconhecer que as mulheres possuem perspectivas, e experiências de vida em comum simplesmente por serem mulheres, tal como propôs Young (2006). Isso ocorre com a mulher frente a seu empregador, com a mulher vítima de importunação sexual no transporte público.

Hoje, parcela das mulheres alcançaram independência financeira. Para essas, é permitido um certo ajustamento de cláusulas que permeiam as regras do nosso dia a dia, como por exemplo, pactos antenupciais. Não restam dúvidas de que essas mulheres possuem mais acesso à distribuição dos recursos de poder, demonstrando que há interseccionalidades nas desigualdades, como também sugere Young (2012).

Mas, mesmo que parcela das mulheres tenha atingido a independência financeira, a divisão sexual do trabalho e o contrato sexual ainda fazem muito sentido, na medida em que estruturam nossa sociedade, o que se espera das mulheres e o que as mulheres esperam de si mesma.

Até mesmo pelas diferenças entre as mulheres, quando o que se está em pauta são os chamados interesses, ficou evidente que não há consenso, estando eles relacionados com perspectivas, com a classe social, com a raça, com a cor, com a idade, com a orientação sexual, com a religião e com outras variáveis e isso não é desmerecido nessa pesquisa. Ocorre que a sugestão da secretaria da mulher, quanto à análise de legislação relacionada à mulher foi seguida. Tratou-se de um filtro pré-determinado.

Sendo assim, responder à pergunta de pesquisa, se a representação descritiva implicaria na representação substantiva, não se mostra uma tarefa fácil. Enquanto a representação descritiva se relaciona com características dos representados, ou seja, sendo as mulheres a maior

parte da população, essa proporção deveria ser mantida nos espaços de poder, a representação substantiva não estaria ligada ao número de representantes, nem às suas características ou à sua presença, mas à atividade em si, às ideias, ao que é realizado.

O aumento de pauta e de aprovação de propostas relacionadas às mulheres, o que foi constatado nesta pesquisa, poderia ser um caminho afirmativo único no sentido de que uma representação descritiva implicaria em uma representação substantiva, já que com mais mulheres (espelhando o eleitorado), estaria ocorrendo uma maior representatividade substantiva traduzida por mais projetos de lei relacionados às mulheres.

A constatação de Rezende (2021) de que a partir de 2019 mais mulheres passaram a ocupar a mesa diretora, o que coincidiu com o aumento das mulheres eleitas, também favoreceria o argumento porque com mais mulheres ocupando espaços centrais de poder existiria uma maior representatividade das mulheres, o que favoreceria a pauta de interesses.

Sob as perspectivas de Carvalho e Angelo (2018), de Grangeiro (2020), Martini (2017) e de Maia (2022), a resposta à hipótese também poderia ser considerada afirmativa, pois eles também consideraram a produção legislativa como sinal de uma representação substantiva.

O estudo da representação substantiva, contudo, exige uma análise não só quantitativa, mas qualitativa também.

Verificou-se a tramitação propostas tendentes a diminuir os direitos das mulheres, o que dificulta em muito a relação lógica entre o aumento de propostas legislativas e a representação de interesses. Assim não se pode afirmar, simplesmente, baseada no número de propostas legislativas relativas às mulheres, que a representação descritiva implicaria na representação substantiva. Há outros fatores a serem considerados. Existem divergências entre as mulheres, diferenças de perspectivas, de vivências, de opiniões, ideias, econômicas, valores, e por fim, interesses, não havendo como se garantir uma correlação entre as características físicas e a qualidade da representação.

Os homens também podem representar substantivamente as mulheres, como no caso do Deputado Alexandre Frota, que se destacou apresentado propostas relativas às mulheres, o que remete a uma política de ideias (Phillips, 2001, citada por Southier; Azambuja; Ávila, 2014).

As mulheres podem estar sendo impedidas de pautar determinados temas por falta de espaço e de distribuição de poder, estando ausentes da mesa diretora e da relatoria de proposições importantes.

Não se conseguiu, portanto, comprovar a hipótese levantada para esta pesquisa. Ficou demonstrado, contudo, que pode haver relação entre a representação descritiva e a substantiva,

como a que aconteceu com as deputadas do *lobby* do batom. Assim, em determinados contextos, também não é correto dizer que a representação descritiva não implica na representação substantiva, o correto seria dizer que a representação descritiva pode implicar na representação substantiva. Por certo que representação descritiva não se opõe à substantiva, que podem e deveriam ocorrer juntas.

O que se propõe, não obstante, é que as mulheres ainda não conseguiram avançar o suficiente em sua representação política, o que requer a permanência da política de cotas acrescida de outras medidas.

Não se quer dizer que as mudanças não estejam acontecendo, mas sim que ocorrem muito lentamente e com perigos de retrocesso. Se por um lado, o número de mulheres em cargos eletivos aumentou, por outro, é importante que essas deputadas realmente consigam representar as mulheres, descritiva e substantivamente, pois a política de cotas não objetiva somente a representação descritiva, mas também a representação substantiva, até mesmo porque a representação política é realizada durante todo o mandato eletivo e não se traduz numa simples autorização em branco passada com o voto.

Perguntas permanecem. Será que ainda não atingimos a massa crítica de mulheres suficiente a uma representação substantiva? Poderíamos considerar a existência de uma representação substantiva totalmente desvinculada do número de representantes descritivos?

É certo que com o aumento do número de mulheres eleitas deputadas evidenciou-se interesses em disputa entre as próprias deputadas, o que aumenta as dificuldades de coordenação em torno de uma pauta conjunta que favoreça as mulheres e seria a atuação conjunta a mais apta a produzir mudanças e a mantê-las.

Mesmo que a tentativa de resposta ao problema levantado ainda traga mais perguntas, o objetivo desse estudo foi atingido. A evolução na legislação permitiu que as mulheres não fossem mais excluídas pelo menos formalmente, contudo ainda permanecem diversos obstáculos, às vezes disfarçados, para que as mulheres atinjam uma situação de igualdade política. Em um ambiente democrático não deveria haver obstáculos diferenciados, maiores para uns que para outros, para a participação política. A política de cotas, insere-se, nesse contexto, buscando valores como a democracia, a igualdade, a justiça, a cidadania, a dignidade, além da liberdade de serem representantes.

Ficou demonstrado que a representação descritiva buscada pela política de cotas se faz muito importante, contudo, ainda se faz essencial o debate e a conscientização sobre a situação da mulher. Assim será possível uma representação cada vez mais substantiva.

Passadas as análises e as considerações finais, a princípio seriam medidas de intervenção, relacionadas às políticas inclusivas de representação feminina de ordem geral, como mudanças legislativas, mas também específicas as quais poderiam ser realizadas sem alteração legislativa.

As sugestões de intervenção a princípio, para tornar a representação política feminina mais efetiva, estariam relacionadas com as seguintes ações:

- a) quanto à violação da política de cotas para o registro de candidatura: a) cassação e indeferimento de candidaturas masculinas pela Justiça Eleitoral de forma tempestiva; b) sanções de ordem moral; c) censura pública; d) perda de fundos públicos; e) perda de horário eleitoral gratuito; f) ações educativas;
- b) Quanto à violação ao uso dos recursos públicos destinados a financiarem campanhas das mulheres: a) determinação, pela Justiça Eleitoral, da devolução dos recursos utilizados, além de outras sanções cabíveis. É muito importante que a ação fiscalizadora da Justiça Eleitoral aconteça de forma célere, sob pena de se mostrar ineficaz;
- c) Quanto ao maior interesse e engajamento das mulheres em campanhas eleitorais: a) aprovação de projeto de lei que garanta cadeiras ao invés de cotas no registro; ou ao menos paridade no registro; b) ampliação às medidas de incentivo de participação feminina; c) ações educativas (inclusão do tema nos currículos escolares, por exemplo);
- d) Quanto à maior divisão dos espaços de poder: a) retomada do plano nacional de participação da política da mulher; b) estabelecimento de metas, cronogramas e planos de ação; c) ampliação das instâncias de participação na sociedade civil; d) estabelecimento de mecanismos de responsabilização e responsividade do representante com o representado; e) reserva de vagas para as legisladoras nas Mesas Diretoras da Câmara, do Senado e das Comissões, o que pode ser garantido pela aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC) 38/2015 proposta pela Deputada Federal Luiza Erundina, do Partido PSOL de São Paulo e de outros autores, que prevê nova redação ao § 1º do art. 58 da Constituição Federal, para garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A PEC se encontra aguardando deliberação do plenário;

- e) Quanto a outras medidas que favoreçam a participação política das mulheres: a) mais vagas em creches; b) divisão das tarefas domésticas; c) medidas para o fim da discriminação de gênero no mercado de trabalho.

No contexto das propostas de intervenção foi desenvolvido processo de trabalho no âmbito de atuação da Justiça Eleitoral, relacionado à verificação da regularidade do cumprimento da política de cotas.

Sugestões para pesquisas futuras: 1) considerar a produção legislativa do Senado Federal para compreender a atuação das mulheres senadoras quanto a sua produção legislativa; 2) incluir a palavra gênero na busca legislativa; 3) excluir projetos em coautoria feminina, mantendo somente a autoria isolada, para análises comparativas; 4) tentar entender fatores que levam as propostas femininas a terem maior eficiência se comparadas às masculinas; 5) realizar estudos quantitativos mais avançados 6) estudar o impacto na elegibilidade das mulheres e na política de cotas em razão das recentes alterações na legislação eleitoral: diminuição no número de registros⁴⁴; novo arranjo dos partidos em federações; e EC 111/2021; 7) análise de conteúdo das campanhas institucionais do Tribunal Superior Eleitoral que incentivam a participação política da mulher, conforme previsão do artigo 93-A da Lei 9.504/1997 e, por fim, 8) a análise de como as decisões da Justiça Eleitoral, sejam elas individuais, coletivas ou baseadas em resoluções do TSE, contribuíram para a construção da política de cotas.

⁴⁴ Artigo 10º da Lei 14.211/2021: Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm#art2. Acesso em: 17 maio 2023.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Cotas de representação para mulheres e seus fundamentos republicanos. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Zouk. 2021. p. 41-64.
- ALMEIDA, Debora Rezende de. O conceito de representação política e suas variações contemporâneas. *In*: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.). **Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. Belo Horizonte: UFMG. 2018. p. 220-242.
- ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. Dossiê o gênero da política: feminismos, Estado e eleições. **Cad. Pagu.**, [s. l.], v. 43, jul./dec., 2014. <https://doi.org/10.1590/0104-8333201400430013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/9Y7dMKrDrFSGDyCJLW45Gpw/?lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2023.
- ALVES, Samille Lima; MEDEIROS, Lucineide Barros. Democracia, cidadania e o princípio da igualdade: medidas de discriminação positiva e a presença da mulher na política. **Revista Populus**, Salvador, n. 2, nov. 2016. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/14176/mod_label/intro/Art.%202%20-%20Samille%20Lima%20Alves%20e%20Lucineide%20Barros%20-%20Revista%20Populus%20v.%202%20nov.%202016.pdf. Acesso em: 19 dez. 2022.
- AZMINA. Elas no congresso. **Propostas e votações**. 2023. Disponível em: <https://www.elasnocongresso.com.br/propostas-e-votacoes>. Acesso em: 22 nov. 2023., il.
- BARBOSA, Laura Gomes. **A representação substantiva de mulheres à luz da teoria construtivista: potencialidades e limitações para a análise empírica**. 2019. 106 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/11490>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- BARROS, José d' Assunção. Igualdade, desigualdade e diferença: em torno de três noções. **Análise Social**, v. 40, n. 175, p. 345-366, 2005. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218709941G9oFF7ya2Ux18EW0.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.
- BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. Sabe com quem está falando?: notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *In*: BARROSO, Luís Roberto. **Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 5, p.149-169.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1951/2021**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para determinar que, nas eleições proporcionais, cada partido deverá reservar percentual mínimo para candidaturas de cada sexo, bem como para estabelecer reserva de cadeiras para mulheres

na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293953>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada feminina na Câmara sobe de 51 para 77 deputadas**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545897-bancada-feminina-na-camara-sobe-de-51-para-77-deputadas/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estrutura organizacional**. 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/camara-dos-deputados>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Propostas legislativas**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pesquisa avançada**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada?emtramitacao=Todas&valueOrigem=-1&naementa=true&indexacao=true&inteiroteor=false&fraseexata=Mulher&page=true>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/#:~:text=Ranking%20da%20mesma%20institui%C3%A7%C3%A3o%20coloca,s%C3%A3o%20de%20agosto%20de%202022>. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 1 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 33, de 2022. Altera os arts. 105 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, para dispor sobre o arquivamento de proposições, a precedência na tramitação conjunta e outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2022/resolucaodacamaradosdeputados-33-4-agosto-2022-793091-publicacaooriginal-165882-pl.html>. Acesso em: 1 out. 2023.

BRASIL. **Código Civil de 1916. Lei 3071 de 1º de janeiro de 1916**. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/573283/publicacao/15757796>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Código Eleitoral - Lei 4735/1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 set. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 1 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 1 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24/02/1932**. Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 24 fev. 1932. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/440250/publicacao/15695060>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 nov. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 out. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-12034-29-setembro-2009-591412-publicacaooriginal-116477-pl.html>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. Lei 14.214, de 6 de outubro de 2021. Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Lei 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14192.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2037-2022.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Bancada de mulheres pede mais participação feminina no Senado**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/12/11/bancada-feminina-pede-mais-participacao-feminina-em-cargos-no-senado>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000 – Distrito Federal (Brasília). Consulta. Requisitos. Legitimidade. Senadora. Exame. Expressão “cada sexo”. Referência. Transgêneros. Omissão legislativa. Nome social. Cadastro eleitoral. Princípios da dignidade da pessoa humana. Igualdade. Não discriminação. Intimidade. Direito à felicidade. Bem-estar objetivo. Valores de justiça. Fins sociais. Exigências do bem comum. Cotas feminina e masculina. Contabilização. Percentuais. Art. 10, § 3º, da lei nº 9.504/97. Pedido de registro de candidatura. Nome completo. Art. 12, caput, da lei das eleições. Nome

civil. Determinação. Nome social. Urnas eletrônicas. Possibilidade. Expressão “não estabeleça dúvida quanto a sua identidade”. Candidaturas proporcionais e majoritárias. Idênticos requisitos. Art. 11 da lei das eleições. Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Consultante: Maria de Fátima Bezerra. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF. 2 mar. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Senadores em Exercício: 57ª Legislatura (2023 - 2027)**. 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>. Acesso em: 02 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e eleitoral. Art. 9º da lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Relator: Min. Edson Fachin. Reqte.(s): Procurador-Geral da República. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 16 de abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal**. Relator: Min. Rosa Weber. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5879329>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 Piauí**. Recursos especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 30, da Lei 9.504/97. Relator: Ministro Jorge Mussi, 17 set. 2019. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/Respe%2019392%20Candidaturas%20fict%C3%ADcias.pdf>. Acesso em: 7 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatística do eleitorado: por sexo e faixa etária**. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres representam apenas 12% dos prefeitos eleitos no 1º turno das Eleições 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mulheres-representam-apenas-12-dos-prefeitos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-2020>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23607/2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas Eleições. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, n. 249, 27 dez. 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23-607/@@download/file/TSE-resolucao-n-23607.pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AREspEI nº 060017063. Acórdão. Belo Horizonte–MG.** Relator(a): Min. Sergio Silveira Banhos. Requerente: Uner Augusto de Carvalho Alvarenga. [S. l.: s. n.], 2023.

CARVALHO JÚNIOR, Orlando Lyra de; ANGELO, Vitor Amorim. Quem as Representa? A Sub-Representação Parlamentar de Gênero e Raça no Brasil: Estudo de Casos. **Revista Sul-Americana de Ciência Política.** [s. l.], v. 4, n. 1, p.103-122, jul. 2018.V. 4. n. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/12095>. Acesso em: 1 out. 2023.

COLLING, Ana Maria. **A cidadania da mulher brasileira: uma genealogia.** São Leopoldo: Oikos, 2021.

CYRINO, Rafaela. Essencialismo de gênero e identidade sexual: o caso das mulheres executivas. **Caderno Esp. Fem.,** v. 24, n. 1, p. 79-102, 2011. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/14219/8140>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SOUZA, Sandra. Duarten de. Mulheres evangélicas na política: tensionamentos entre o público e o privado. **HORIZONTE - Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião** [s. l.], v. 13, n. 39, p. 1261-1295, 30 set. 2015. DOI – 10.5752/P.2175-5841.2015v13n39p1261. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/horizonte/article/view/P.2175-5841.2015v13n39p1261>. Acesso em: 1 out. 2023.

FALUDI, Susan. **Backlash: o contra-ataque na guerra não declarada contra as mulheres.** Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

GOHN, Maria da Gloria. Mulheres – atrizes dos movimentos sociais: relações político-culturais e debate teórico no processo democrático. **Revista Política & Sociedade.** [s. l.] v. 6, n. 11, p. 41-70 2007.

GRANGEIRO, José Jance Marques. **Elas que lutam: a participação das mulheres no processo legislativo na câmara dos deputados pós-constituente.** 2020. 48 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Brasília. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/26488/1/2020_JoseJanceMarquesGrangeiro_tcc.pdf. Acesso em: 5 maio 2023.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n.132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmDsBWQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 nov. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais das mulheres no Brasil.** 2023. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/materias-especiais/20453-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>. Acesso em: 17 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Quantidade de homens e mulheres**. 2023. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

INTER PARLAMENTAR UNION. Disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2023>. Acesso em: 2 maio 2023.

KINZO, Maria D’Alva Gil. Parte I – Perspectivas teóricas. *In*: KINZO, Maria D’Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Edições Símbolo, 1980. (Coleção Ensaio e Memória). p. 21-46.

WITT, Charlotte. *The metaphysics of gender*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2011. Resenha de KUHLEN, Tânia A. É possível dizer algo novo sobre essencialismo de gênero? **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 409-412, abr. 2013. Disponível em: Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/FQcxXx3tD9Qz4LqgvRXp8Mq/?lang=pt#>. Acesso em: 17 fev. 2023

LEITE, Lívia Maria Firmino. **A representatividade das mulheres na política brasileira e a (des) necessidade de uma política pública de cotas por reserva de cadeiras para equilíbrio da democracia representativa**. 2023. 136 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3552>. Acesso em: 5 maio 2023.

LIMA, Alexciane; FERNANDEZ Michelle; BATISTA, Mariana. Corrida desigual entre “elas”? Uma análise sobre os fatores que incidiram no êxito eleitoral de candidatas à Assembleia Legislativa de Pernambuco em 2010, 2014 e 2018. *In*: MIGUEL, Luis, Felipe (org.). **Mulheres e Representação Política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Zouk. 2021. p. 535-550.

MAÇALAI, G.; STRÜCKER, B. O princípio da igualdade aristotélico e os seus debates atuais na sociedade brasileira. *In*: ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 6., 2018, Ribeirão Preto. **Anais [...]**. Ribeirão Preto, 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/1258>. Acesso em: 6 dez. 2022.

MAIA, Amanda Bessa Silva. **A atuação da bancada feminina na Câmara dos Deputados: uma análise da produção legislativa relacionada às mulheres (2011 – 2021)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa/PB, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/26376>. Acesso em 06 nov. 2023.

MANO, Maíra Kubik Taveira. **Legislar sobre "mulheres": relações de poder na Câmara Federal**. 2015. 318 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1624322>. Acesso em: 21 nov. 2023.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019. Disponível em <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/11/voto-feminino-brasil-2ed-marques.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2023.

MARTINI, Diandra Avila. **A Bancada Feminina da Câmara dos Deputados: quais interesses que a produção da 54ª Legislatura representa? (2011 a 2014).** 2017. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

MATOS, Marlise. Inclusão democrática no Brasil contemporâneo. Desafios de uma agenda inconclusa. *In*: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.). **Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais.** Belo Horizonte: UFMG, 2018. p. 263-288.

MATOS, Marlise; JERONYMO, Mauro Lucio; ROCHA, Mariela. **Produção legislativa e grupos minorizados nos dois primeiros anos da pandemia no Brasil.** 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/104533244/Produ%C3%A7%C3%A3o_Legislativa_e_Grupos_Minorizados_nos_dois_primeiros_anos_da_Pandemia_no_Brasil?email_work_card=abstract-read-more. Acesso em: 21 set. 2023.

MIGUEL, Luis Felipe. Introdução: gênero e igualdade política em uma democracia declinante. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil.** 1. ed. Porto Alegre: Zouk. 2021. p. 09-17.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política. 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil.** Porto Alegre: Zouk. 2021b. p. 21-40.

MIGUEL, Luis Felipe. Introdução: Gênero e comportamento parlamentar no Congresso brasileiro. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil.** Porto Alegre: Zouk. 2021c. p. 553-570.

NICHOLSON, Linda. NICHOLSON, Linda. Interpretando o gênero. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 9-41, 2000. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0104-026x2000000200002&script=sci_abstract. Acesso em: 16 nov. 2023.

OBSERVATÓRIO LEGISLATIVO BRASILEIRO. **Depois das eleições: os obstáculos no Legislativo para as mulheres.** 2023. Disponível em: <https://olb.org.br/depois-das-eleicoes-os-obstaculos-no-legislativo-para-as-mulheres/>. Acesso em: 8 maio 2023.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (CASCAVEL). **Participação das mulheres na política: seja um fiscal do povo.** 2020. Disponível em: <https://oabcascavel.org.br/noticias/participacao-das-mulheres-na-politica-seja-um-fiscal-do-povo>. Acesso em: 2 maio 2023.

PARDO, Roselha Gondim dos Santos. Guerra dos sexos: a mulher venceu? Notas sobre a participação política da mulher no Brasil. **Revista Eletrônica da EJE**, [s. l.], n. 6, p. 22-24, 2012.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 93-116, set./out. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/TnKTxD8TL3Kqq58CdWfcV5n/#>. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>. Acesso em: 17 jul. 2023.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos: temas em destaque políticas inclusivas e compensatórias. **Cad. Pesqui.**, [s. l.], v. 35, n. 124, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?lang=pt>. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000100004>. Acesso em: 15 abr. 2023.

PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. Igualdade e Especificidade. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto. 2013. p. 265-309.

PITKIN, Hanna F. Representação: palavras e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 263-269, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pSDrmVSqRqggw7GXhxBjCgG/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2023.

PITKIN, Hanna F. O conceito de representação. In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (org.) **Política & Sociedade**, São Paulo, SP, 1979. v. 2. p. 9 -21.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, p. 268-290, jul./dez. 2001. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100016> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/FdBzZvsFvDmZLZQQm5DKY8M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2022.

REZENDE, Daniela Leandro. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados brasileiro (1995-2010). In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Zouk. 2021. p. 571-600.

REZENDE, Daniela Leandro; SILAME, Thiago Rodrigues; ANDRADE, Luciana Vieira Rubim. Determinantes da eleição de mulheres deputadas federais no Brasil. **Cadernos da Escola do Legislativo**, [s. l.], 24, n. 42, 2022. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/446/427>. Acesso em: 16 abr. 2023.

ROLIM, ROLIM, Bianca Erler. **Partidos políticos e sua relação com a elegibilidade de mulheres na mesorregião sul e sudoeste de minas gerais**. 2021. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, 2021.

ROOS MALLMANN, Márcia Fernanda de Mello. A ruptura da representação da mulher ideal: a saída feminina do mundo privado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO NO MERCOSUL. 14., 2012, [s. l.]. **Anais [...]**. 2012. Disponível em:

<https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2012/Linguagens%20e%20desenvolvimento%20socio-cultural/artigos/a%20ruptura%20da%20representacao%20da%20mulher%20ideal%20a%20saída%20feminina%20do%20mundo%20privado%20.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: o debate feminista. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Zouk. 2021. p. 65-100.

SANTOS, Ana Cristina. Construindo a igualdade e a diferença. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 339-346

SANTOS, Boa Ventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 429-461.

SCOTT, J. O enigma da igualdade. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/H5rJm7gXQR9zdTJPBf4qRTy/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SCOTT, J. SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 72-99, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>. Acesso em: 27 dez. 2022.

SENADO FEDERAL. **Atividade legislativa**. 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SLONGO, Evelise; BERTONCINI, Mateus. As mulheres na Política. **Revista Paraná Eleitoral**. [s. l.], v. 9, n. 1, p. 129-146, 2020.

SOIHET, Rachel Zombaria como arma antifeminista: instrumento conservador entre literários. **Rev. Estud. Fem.**. Florianópolis, v. 13, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/vM7fnwTP6kgw3PyZnj4JThR/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 13 dez. 2022

SOUTHIER, Diane; AZAMBUJA E ÁVILA, Maria Cândida de. Representação descritiva: possibilidades e limites. **Mosaico Social - Revista do Curso de Ciências Sociais da UFSC**, Florianópolis, v. 12, n. 7, 2014. Disponível em: https://cienciassociais.ufsc.br/files/2015/03/Texto-12-Representa%C3%A7%C3%A3o-descritiva_possibilidades-e-limites.pdf. Acesso em: 14 dez. 2022.

TELLES, Cristina. Direito à igualdade de gênero: uma proposta de densificação do Art. 5º, I, da Constituição de 1988. **Revista EMERJ**. [s. l.], v. 21, n. 3, t. 1, p. 169-204, 2019. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/139950>. Acesso em: 8 dez. 2022.

VARIKAS, Eleni. Refundar ou reacomodar a democracia. Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. **Revista Estudos Feministas**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 65-94, 1996.

Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16658/15226>. Acesso em: 17 nov. 2022.

VOGEL, Luiz Henrique. **A histórica sub-representação das mulheres na câmara dos deputados**: desigualdades e hierarquias sociais nas eleições de 2014. [S. l.]: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/37401/historica_representacao_voguel.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 maio 2023.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 67, p 139-190, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/346M4vFfVzg6JFk8VZnWVvC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2023.

YOUNG, I. M. Categorias desajustadas: uma crítica à teoria dual de sistemas de Nancy Fraser. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 2, p. 193–214, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1622>. Acesso em: 19 nov. 2023.

Apêndice A - Sugestão de regularização interna para a justiça eleitoral

 **PROFIAP**
Mestrado Profissional em
Administração Pública


UnifalMG
Universidade Federal de Alfenas

Sugestão de regulamentação interna para aprimorar a fiscalização do cumprimento da política de cotas para as mulheres nos registros de candidatura, pela Justiça Eleitoral

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES: AVANÇOS, RÉTROCESSOS E PERSPECTIVAS

Sugestão de regulamentação interna para aprimorar a fiscalização do cumprimento da política de cotas para as mulheres nos registros de candidatura, pela Justiça Eleitoral

Relatório técnico apresentado pelo(a) mestrando(a) Patricia de Assis Lelo Coutinho ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do(a) docente Dr. Thiago Rodrigues Silame, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

| | |
|--------------------------------------------------|----|
| Resumo | 03 |
| Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta | 04 |
| Instituição / Setor | 06 |
| Público-alvo da proposta | 07 |
| Descrição da Situação Problema | 09 |
| Proposta de Intervenção | 11 |
| Objetivo da Proposta | 12 |
| Responsáveis pela proposta de intervenção e data | 13 |
| Referências | 14 |

RESUMO

A proposta desse relatório técnico é de sugerir um processo de gestão associado a um marco regulatório interno (portaria a ser expedida por cada juiz eleitoral) que possa aprimorar a atuação da Justiça Eleitoral, dentro do contexto da fiscalização da política de cotas para mulheres no registro de candidatura, conciliando o princípio da inércia da jurisdição às atribuições competências dos juízes eleitorais e aos anseios da sociedade.



CONTEXTO

No Brasil, somos 152.303.709 (cento e cinquenta e dois milhões, trezentos e três mil, setecentos e nove) eleitores. Deste total, 52,83% são mulheres, ou seja, 80.468.657. Apesar das mulheres representarem a maioria do eleitorado, como também a maioria da população nacional, essa proporção não se reflete na representação política.

Considerando o resultado das Eleições Gerais de 2018 e Municipais de 2020, que refletem a situação em 2022, temos que no Senado Federal, das 81 (oitenta e uma) cadeiras, apenas 12 (doze) foram ocupadas por mulheres. Das 513 (quinhentas e treze) vagas de Deputado Federal, 77 (setenta e sete), cerca de 15% do total, foram preenchidas por mulheres.

Já nas Eleições de 2022, observamos um pequeno aumento: foram eleitas 91 mulheres para a Câmara dos Deputados, passando a representar 17,7% do total e a representação política das mulheres no Senado aumentou de 12 senadoras para 15.

Se as características dos eleitos em muito divergem das características do eleitorado, isso pode ser um sinal de que o sistema representativo pode ser melhorado. Com base nesse ponto de partida, a legislação buscou oferecer um incentivo à participação feminina nas eleições, pelo menos na fase pré-eleitoral, exigindo-se que 30% dos registros de candidaturas nos cargos proporcionais pertencessem às mulheres.

Quando se busca que os representantes se assemelhem ao eleitorado, estamos nos referindo à representação descritiva ou a uma política de presença.



Alzira Soriano

Primeira prefeita da América Latina. Eleita, em 1928, prefeita de Lajes (RN), com 60% dos votos válidos, foi tema do jornal The New York Times, que atribuiu a eleição do primeira mulher na América Latina à influência do movimento sufragista americano no Brasil.

Hanna Pitkin (1967), citada por Miguel (2021b) e por Kinzo (1980), estabeleceu diferenças entre representação descritiva e substantiva.

A “representação descritiva concebe o parlamento como uma espécie de mapa, no qual se vê a imagem perfeita, embora em tamanho reduzido, da sociedade” (Miguel, 2021b, p. 28).

Nesse contexto, inserem-se as políticas de cotas para as mulheres no registro de candidatura, que incentiva a maior participação das mulheres nos registros de candidatura, conforme as normas a seguir.

Política de cotas – Lei 9.504/1997 registro de candidatura

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021).

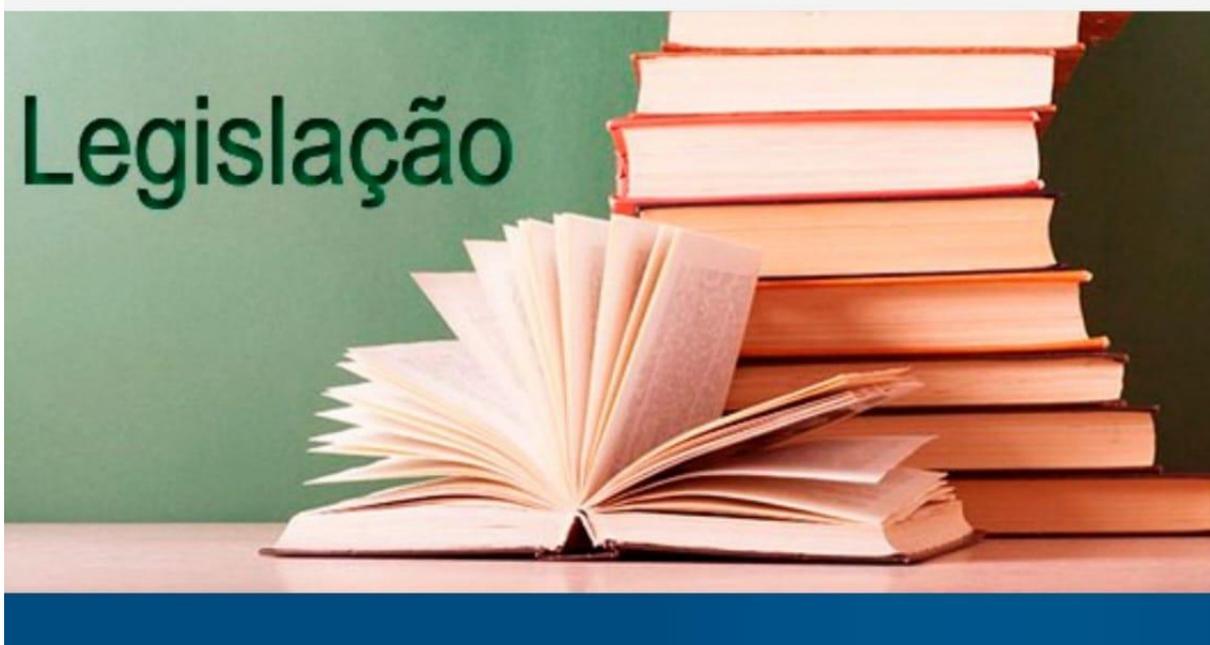
(...)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

Política de cotas – ADI 5617 recursos públicos para as campanhas femininas

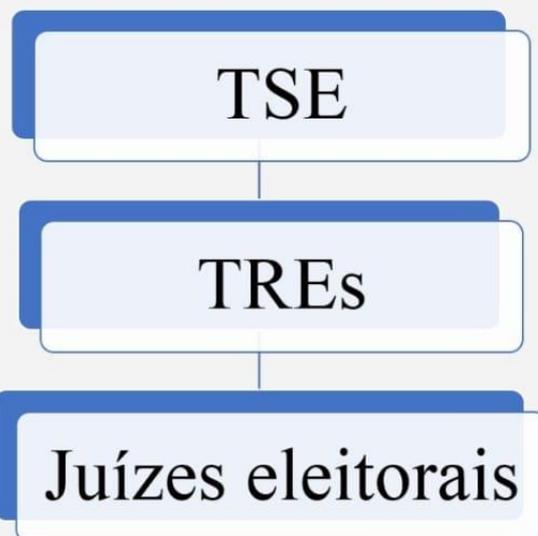
Equipara o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

Legislação



INSTITUIÇÃO/SETOR

Organograma da Justiça Eleitoral



No contexto da efetivação da política de cotas para mulheres no registro de candidatura a instituição de interesse é a Justiça Eleitoral, com ênfase nos Juízes ou Juízos Eleitorais, por possuírem uma atuação mais local.

A Justiça Eleitoral integra o Poder Judiciário, sendo classificada como uma Justiça Especializada. A Justiça Eleitoral cuida da organização do processo eleitoral (alistamento eleitoral, votação, apuração dos votos, diplomação dos eleitos, etc.).

O Código Eleitoral é a principal norma que disciplina as atribuições da Justiça Eleitoral.



PÚBLICO-ALVO

Essa proposta de intervenção tem como público-alvo direto a Justiça Eleitoral de Primeiro Grau, ou seja, aos juízes e servidores, na medida em que pretende aprimorar a atuação durante o julgamento dos processos de registro de candidatura e de prestação de contas de campanha.

O público-alvo indireto seriam os demais afetados: especialmente candidatos e partidos políticos.

A sociedade no geral pode ser considerado um público-alvo do tipo difuso.

Tabela 3 – Propostas legislativas contendo a palavra “mulher” na Câmara dos Deputados de autoria ou coautoria feminina por período (01/01/2003 a 26/12/2022)

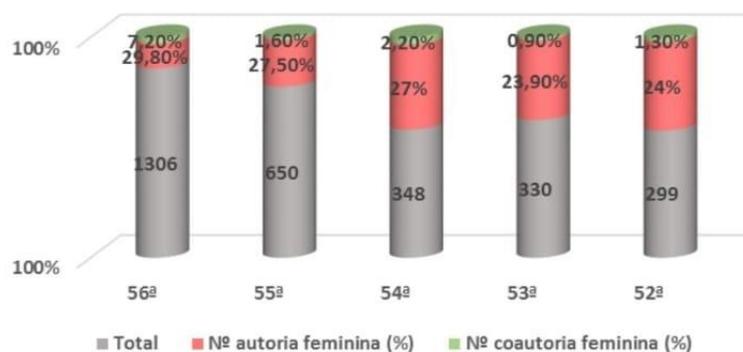


Tabela 4 – Quantidade total de projetos (filtro mulher) transformados em norma jurídica por ano. Quantidade total de projetos aprovados com autoria ou coautoria feminina

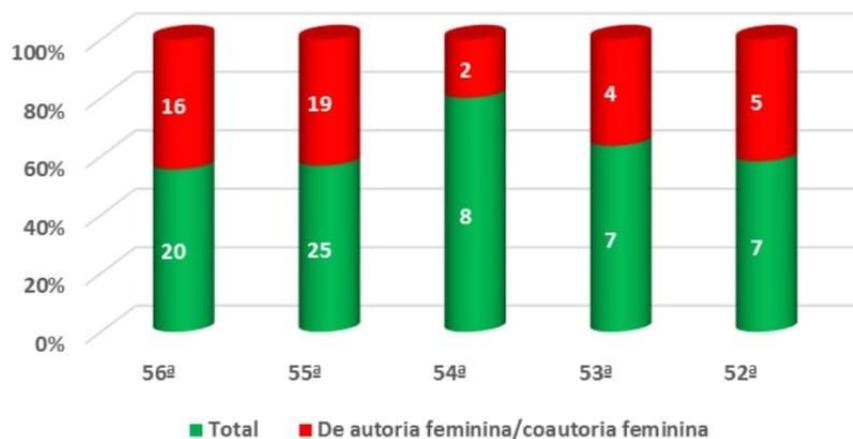
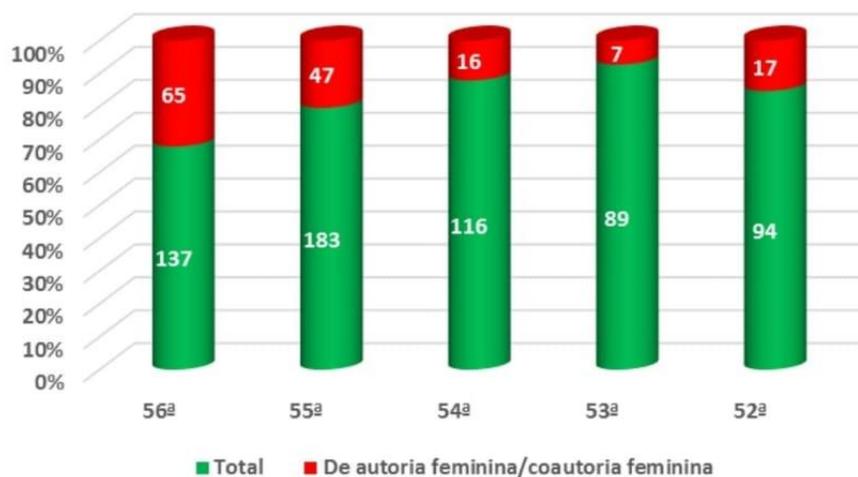


Tabela 5 – Quantidade total de projetos (sem filtro mulher) transformados em norma jurídica por ano. Quantidade total de projetos aprovados com autoria ou coautoria feminina





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Observa-se que existe uma tentativa dos partidos políticos e dos candidatos em descumprirem as diretrizes da política de cota reservada às mulheres durante o registro de candidatura.

Um exemplo é o que ocorre através do registro de “candidaturas-laranja” de mulheres (Slongo; Bertocini, 2020; Rolim, 2021) e que foi combatido pelo TSE no Recurso Especial Eleitoral 19.392 – PI. “Candidaturas-laranja” seriam aquelas candidaturas em que mulheres, sem intenção real de participar do processo eleitoral, são recrutadas apenas para que os critérios da cota sejam satisfeitos (não é possível registrar candidaturas masculinas sem a proporção de mulheres), ou ainda, num quadro pior, mulheres registradas sem consentimento delas próprias.

Observou-se que muitas mulheres candidatas não receberam o próprio voto ou sequer fizeram campanha.

Existe um senso comum de que a Justiça Eleitoral fiscalizaria ativamente o processo eleitoral, contudo em razão do princípio da inércia da jurisdição, a Justiça Eleitoral age, como regra, somente quando provocada (quando existe uma impugnação por exemplo).

Outro problema relacionado à política de cotas relaciona-se à utilização dos recursos públicos destinados à promoção das candidaturas femininas.

A legislação eleitoral permite que esses recursos sejam utilizados para o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino e a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio de sua cota-parte em despesas coletivas (§ 7º do artigo 17 da Resolução do TSE 23.655/2021).

Essa permissão dificulta a verificação sobre a regularidade da utilização dos recursos.

Atribuições da Justiça Eleitoral

Considera-se que a Justiça Eleitoral desempenha funções tanto **jurisdicionais**, quanto **administrativas**.

Com relação ao cumprimento das diretrizes da política de cotas, podemos dizer que ocorrem duas verificações principais de pela Justiça Eleitoral:

- durante o julgamento dos processos de registro de candidatura
- durante o julgamento dos processos de prestação de contas de campanha

Fora essas duas ocasiões, podem ser propostas ações ou impugnações pelos legitimados pela Lei.

O Princípio da inércia da jurisdição determina que o juiz deve agir somente quando provocado.

A Justiça Eleitoral, como integrante do Poder Judiciário, está sujeita a esse princípio.

Ocorre que a Justiça Eleitoral, por suas características, de funcionar também como órgão administrativo que possui como atribuição garantir a lisura do processo eleitoral pode e deve atuar de uma maneira mais ativa.

Competência dos juízes eleitorais segundo o Código Eleitoral

Art. 35. Compete aos juízes:

IV - fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral;

XVII - tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições;

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Com fundamento nas competências do Juízes Eleitorais seria possível uma ação mais ativa da Justiça Eleitoral durante o julgamento dos registros de candidatura e da prestação de contas sem que ocorra violação ao princípio da inércia da Jurisdição.

Para isso, a proposta é que seja expedida, por cada Juiz Eleitoral, uma portaria que discipline uma atuação mais ativa, especialmente durante o período eleitoral (que se inicia na data de 15 de agosto de cada ano em que ocorrem eleições) e durante o período de prestação de contas de campanha (que se encerra em 1º de novembro de cada ano em que ocorrem as eleições) de modo a colher elementos que possam subsidiar a efetividade do cumprimento da legislação.

Assim, **durante o prazo do julgamento dos registros de candidatura**, seja chamada uma amostra de mulheres que confirmem sua real intenção em se candidatarem. A intenção dessa proposta é a tentar inibir os registros de mulheres que não possuem real intenção de participarem da disputa, abrindo espaço para aquelas que realmente o desejem e atuar preventivamente e didaticamente.

Durante o prazo de propaganda eleitoral, servidores da Justiça Eleitoral compareçam a campo, ou seja, estejam nas ruas e nos comitês de campanha verificando como a propaganda está sendo realizada, formalizem essa verificação anotando quantas pessoas estão trabalhando para cada candidato (individualizando essas pessoas de preferência), recolham amostras das propagandas distribuídas para que sejam esses dados utilizados nas análises de prestação de contas.

Já **durante o prazo do julgamento das prestações de contas das campanhas**, após o resultado das eleições, novamente devem ser convocadas as mulheres, mas desta vez que as não tiveram gastos de campanha e as que não tiveram qualquer voto para a verificação da regularidade do registro de candidatura. O material confeccionado e recolhido de propaganda eleitoral deverá compor os respectivos processos de prestação de contas de campanha.

Para a concretização dessas propostas de intervenção, deve ser expedida, por cada Juiz Eleitoral, uma portaria que discipline essa atuação mais ativa, que será envolverá o trabalho dos servidores.

Não se trata de ativismo judicial, mas simplesmente de atender as atribuições determinadas por Lei e nem se trata de invadir a atuação do Ministério Público Eleitoral, mas sim de uma atuação complementar.

A seguir a definição de Lei e de Portaria. A Lei é um ato normativo geral, enquanto a portaria é um ato regulamentador da Lei.

LEI: norma geral e abstrata produzida pelo Poder Legislativo, apta a criar direitos e impor obrigações e cujo descumprimento pode ser passível de sanções.

PORTARIA: portaria é um documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém **instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço**, nomeações, demissões, punições, ou qualquer outra determinação da sua competência.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

O objetivo da proposta de intervenção é aprimorar o trabalho da Justiça Eleitoral durante o julgamento dos processos de registro de candidatura e prestação de contas de campanha, possibilitando uma atuação mais ativa, conciliando o princípio da inércia da jurisdição à competência dos juízes eleitorais em fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral e tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições

Objetivo Específicos

Não é objetivo punir mulheres mas sim dar oportunidades para aquelas que realmente queiram participar do processo eleitoral, mas sim focar os partidos políticos, atuando de maneira pedagógica, tornando mais célere a atuação da Justiça Eleitoral e mais eficaz no contexto da política de cotas.

A proposta é de que a partir dessa atuação da Justiça Eleitoral seja dada a oportunidade para que o partido político regularize os pedidos de registros de candidatura. A simples atuação mais ativa é capaz de produzir resultados. A depender do contexto, poderá ser realizada representação junto ao Ministério Público Eleitoral para medidas mais severas ao Partido Político.



RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

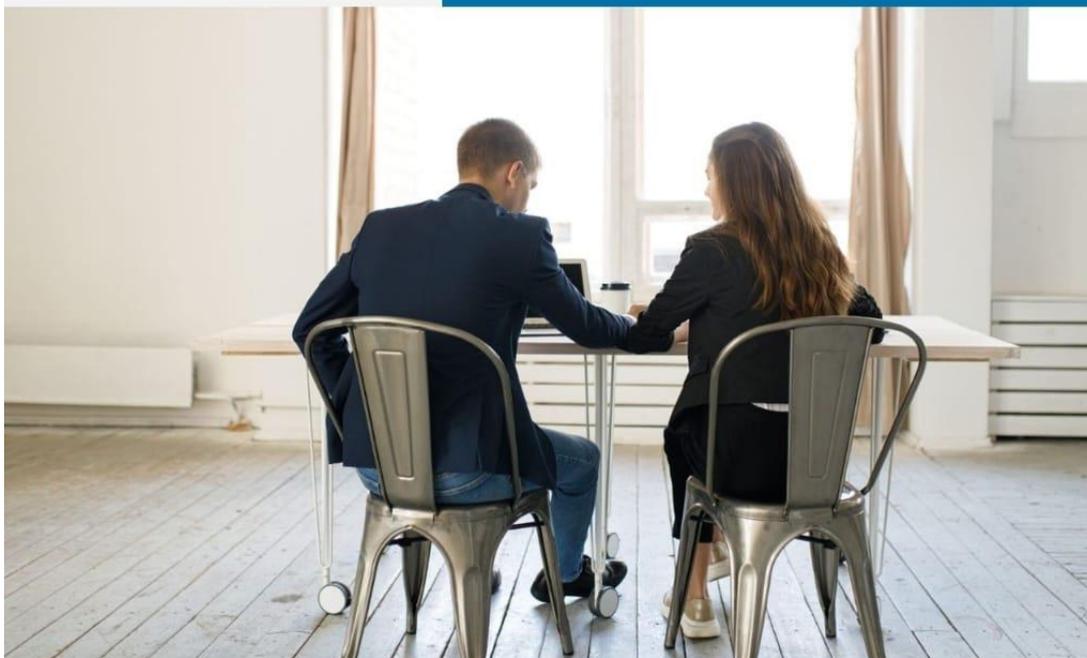
Os responsáveis pela implementação da proposta seriam os Juízes Eleitorais em conjunto com os servidores.

Contatos da discente e do docente orientador:

Docente orientador Dr. Thiago Rodrigo Silame
Contato de e-mail: thiago.silame@unifal-mg.edu.br

Discente Patricia de Assis Lelo Coutinho
Contato de e-mail: patricia.coutinho@sou.unifal-mg.edu.br

27 de novembro de 2023



REFERÊNCIAS

- BRASIL, Câmara dos Deputados. Em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545897-bancada-feminina-na-camara-sobe-de-51-para-77-deputadas/>. Acesso em 20 jun. 2022
- BRASIL, Câmara dos Deputados. Em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/#:~:text=Ranking%20da%20mesma%20institui%C3%A7%C3%A3o%20coloca,s%C3%A3o%20de%20agosto%20de%202022..> Acesso em 2 mai. 2023.
- BRASIL, IBGE. (são dados relativos ao último censo? Resposta: são dados do PNAD 2022 – sobre a maioria da população ser composta por mulheres. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em 19 set. 2023)
- BRASIL, Senado Federal. Em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/12/11/bancada-feminina-pede-mais-participacao-feminina-em-cargos-no-senado>. Acesso em 20 jun. 2022
- BRASIL, Senado Federal. Em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>. Acesso em 02 mai. 2023.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em 20 jun. 2022
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em 20 jun. 2022
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes>. Acesso em 25 nov. 2023.
- BRASIL. Universidade Federal de Santa Catarina. Em: <https://legislacao.ufsc.br/conceitos/>. Acesso em 25 nov. 2023
- KINZO, Maria D'Alva Gil. Parte I – Perspectivas teóricas p. 21-46. In: KINZO, Maria D'Alva Gil (autora). **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. Coleção ensaio e memória. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Política feminista e liberalismo. In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e Representação Política**. 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil. Porto Alegre: Zouk. 2021, p. 21-40. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>
- SLONGO, Evelise; BERTONCINI, Mateus. As mulheres na Política. **Revista Paraná Eleitoral**. v. 9, n.1, p. 129-146, 2020.

Apêndice I

PORTARIA Nº XX/ANO

O Doutor XXXXXXX, Meritíssimo Juiz Eleitoral da XXXXXXª Zona Eleitoral de XXXXX, no exercício de suas atribuições legais,

Considerando a necessária adoção de medidas eficazes ao bom andamento do processo eleitoral;

Considerando o disposto nos incisos IV e XVII do artigo 35, do Código Eleitoral;

Considerando o disposto no parágrafo 4º do artigo 30 da Lei 9.504/1997: havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar do candidato as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas;

Considerando o disposto no Código Eleitoral Brasileiro, Lei 4.735/1965, o qual dispõe que: "recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução. Pena – Detenção de 03 (meses) a 1 (um) ano e pagamento de 10 (dez) a 20 (vinte) dias-multa.

RESOLVE:

Art. 1º. Determinar que os servidores da Justiça Eleitoral à disposição deste Juízo responsáveis pelo processamento dos registros de candidatura realizem diligências em amostra das candidatas sobre a real intenção da disputa, conforme detalhamento oportuno.

Art. 2º. Determinar que os servidores da Justiça Eleitoral à disposição deste Juízo realizem visitas aos comitês, comícios e outras atividades relacionadas às propagandas eleitorais, a partir do dia 15 de agosto de 2023, conforme escala a ser elaborada oportunamente.

Art. 3º. Determinar que os servidores da Justiça Eleitoral, quando dessa atividade colham informações para subsidiar a análise da prestação de contas dos candidatos, conforme formulários a serem oportunamente disponibilizados.

Art. 4º Determinar que sejam expedidos comunicados aos possíveis fornecedores de produtos e serviços para que estes informem ao Juízo Eleitoral sobre eventuais despesas contraídas por partidos políticos e pelos candidatos às Eleições, independente de emissão de nota fiscal.

Art. 5º Determinar que qualquer tipo de despesa relacionada ao financiamento das mulheres financiada com recursos públicos seja detalhada minuciosamente pelos candidatos e partidos nos processos de prestação de contas e sejam alvo de especiais diligências.

Art. 6º Determinar a imediata prisão em flagrante em caso de desobediência à solicitação dos servidores da Justiça Eleitoral.

Art. 7º Determinar o acompanhamento de força policial aos servidores quando em diligência.

Publique-se e cumpra-se. Cópia desta portaria deverá ser encaminhada aos partidos políticos registrados nesta circunscrição eleitoral.

Data e assinatura.

Discente: Patrícia de Assis Lelo Coutinho,
Mestrado em Administração Pública

Orientador: Dr. Thiago Rodrigues Silame,
Doutor em Ciência Política

Universidade Federal de Alfenas / MG

27 de Novembro de 2023

