



# Conquistar uma cadeira não basta: as várias faces da sub-representação política das mulheres no Congresso Nacional após a Constituição de 1988<sup>1</sup>

Ana Regina Villar Peres Amaral<sup>2</sup> 

Marcus Vinicius Chevitaresh Alves<sup>3</sup> 

Symone Maria Machado Bonfim<sup>4</sup> 

Este artigo analisa a representação política pela ótica de gênero. O objetivo é investigar se o aumento na ocupação de cadeiras por mulheres estende-se a outras dimensões. A hipótese principal é a de que a representação feminina na produção legislativa brasileira é baixa, assim como a aprovação de matérias de interesse das mulheres, embora a ocupação feminina de espaços de poder venha crescendo dentro do parlamento. A partir de um modelo constituído por quatro dimensões (formal, descritiva, simbólica e substantiva), desenvolve-se a metodologia com três indicadores: composição do parlamento, produção legislativa e espaços de poder. Os resultados indicam aumento da produção legislativa de autoria feminina e em proporção superior ao número de cadeiras, mas isso não se traduziu em maior aprovação de normas relevantes e/ou substantivas, nem na ocupação de espaços de poder nas Casas Legislativas.

*Palavras-chave:* participação feminina; espaços de poder; representação eleitoral; Congresso Nacional; produção legislativa brasileira

## Introdução

As mulheres são a maioria da população e do eleitorado mundiais. Apesar disso, ocupam menos da metade das cadeiras nos parlamentos das democracias. Apenas 26,9% dos deputados são mulheres, conquanto a porcentagem mundial de mulheres nas Casas

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, 2020, na Área Temática “Gênero, Democracia e Políticas Públicas”. Agradecemos aos participantes pelos comentários e sugestões, como também aos pareceristas anônimos da Revista *Opinião Pública*, pela contribuição significativa para o aperfeiçoamento deste artigo.

<sup>2</sup> Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Brasília (DF), Brasil. E-mail: <anaregina.amaral7@gmail.com>.

<sup>3</sup> Pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Brasília (DF), Brasil. E-mail: <mchevita@gmail.com>.

<sup>4</sup> Consultora legislativa aposentada da Câmara dos Deputados. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <bonfim.symone@gmail.com>.

Legislativas venha aumentando, mesmo que lentamente, segundo dados da *Inter-Parliamentary Union* (IPU) (2024).

De outra parte, a maioria das Câmaras baixas no continente americano experimentou renovação recente, em especial a partir de 2010. Segundo dados da IPU, os parlamentos das Américas avançaram na representação feminina, a qual, em 2024, chegou, no cômputo geral, a aproximadamente 35,2% em ambas as Câmaras. Esse percentual tornou-se até mesmo superior à média europeia (31,8%), continente geralmente considerado precursor na defesa do sufrágio feminino. Além disso, sete países das Américas alcançaram representação superior a 40% nas Câmaras baixas: Cuba (55,7%), Nicarágua (53,9%), México (50%), Costa Rica (49,1%), Bolívia (46,2%), Equador (43,1%) e Argentina (42,4%). No Brasil, no entanto, as mulheres conquistaram apenas 15% das cadeiras em 2018 e cerca de 18% em 2022, percentuais significativamente abaixo tanto da média do continente americano quanto da mundial (IPU, 2024).

O sufrágio feminino foi estabelecido no Brasil em 1932 por decreto presidencial, e incorporado ao texto constitucional em 1934 (Marques, 2019). Todavia, como salientam Limongi, Oliveira e Schmitt (2020), o voto não era obrigatório para mulheres casadas, medida que, na prática, constituía uma barreira para a participação política feminina. Tal ressalva só foi extinta em 1965. Com efeito, embora o direito ao voto não tenha sido estabelecido tardiamente no Brasil, sua evolução tem sido lenta. Com a instauração do Estado Novo em 1937, houve um interregno eleitoral até 1945. Nas eleições de 1950/1951, 1970 e 1974, apenas uma mulher foi eleita. Nas eleições de 1958 e 1962, duas mulheres. Nas eleições de 1954/1955, 1965/1966, 1978 e 1982, foram eleitas mais de duas mulheres em um mesmo pleito. Mesmo com a redemocratização em 1986, portanto cinco décadas depois da pioneira Carlota, somente 26 mulheres haviam sido eleitas para o cargo de deputado federal, cerca de 5% das cadeiras em disputa (Álvares, 2008, p. 920, 924).

Embora o Brasil tenha experimentado aumento constante na proporção de cadeiras ocupadas por mulheres na Câmara dos Deputados, a posição do país na classificação da IPU ainda é bastante baixa, 135ª, segundo o último relatório disponível (IPU, 2024). Estudo desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em conjunto com a ONU Mulheres e a IDEA Internacional, no âmbito do Projeto Atenea – criado para acelerar a participação política das mulheres em países da América Latina e Caribe –, mostra que, no ranking dos onze países em que o referido projeto foi implantado entre 2014 e 2019, o Brasil ocupa a 9ª posição, após aplicação do Índice de Paridade Política (IPP) entre homens e mulheres (Atenea, 2020).

Entre as oito dimensões analisadas pelo estudo do PNUD, a avaliação mais negativa refere-se à questão do cumprimento de cotas e paridade política (dimensão nº 3: pontuação 13,3). Na dimensão nº 5, que trata do Poder Legislativo, embora a pontuação não tenha sido tão baixa quando se considera o total de indicadores, o número de deputadas ainda é muito baixo, reflexo da falta de investimento nas candidaturas femininas

e da exclusão das parlamentares dos cargos decisórios de coordenação, como lideranças partidárias e presidência de comissões permanentes e temporárias. No entanto, o estudo não contempla outros espaços de poder, nem a produção legislativa. Nesse sentido, as evidências apontam alguns avanços, mas também a permanência de déficits na representação política, nas dimensões formal (cotas de gênero), descritiva (proporção de deputadas federais) ou substantiva (produção legislativa).

Considerando o contexto de aumento recente da representação feminina no Congresso Nacional, o objetivo principal deste artigo é investigar se o aumento na ocupação de cadeiras por mulheres no parlamento, do ponto de vista eleitoral, se estendeu a outras dimensões, isto é, se as mulheres vêm ampliando a participação efetiva dentro do Congresso, seja na produção legislativa – no que se refere às autorias e às relatorias das proposições transformadas em normas jurídicas –, seja em cargos de destaque no parlamento, seja, ainda, na atuação da Bancada Feminina para aprovação de temas de interesse das mulheres.

A investigação descrita neste artigo se justifica diante das lacunas existentes na literatura acerca da quantidade e da relevância da produção legislativa de autoria da Bancada Feminina, bem como da ocupação feminina de espaços de poder no âmbito do Congresso Nacional. Tendo em vista a natureza exploratória deste artigo, o maior conhecimento acerca da temática possibilitará a criação de hipóteses que possam ser investigadas por estudos posteriores (Gil, 2012).

O artigo está estruturado em cinco seções, contando esta “Introdução”. A segunda seção, “Representação política pela ótica de gênero”, apresenta literatura sobre o tema representação política, considerando a questão de gênero. A terceira, “Metodologia para avaliação da representação política pela ótica de gênero”, está dividida em três subseções. Nelas, são analisadas a composição do parlamento, a produção legislativa, bem como os espaços de poder (presidências das Casas Legislativas; cargos de demais membros da Mesa; cargos de líderes e vice-líderes partidários, de presidentes de comissões permanentes e temporárias e de relatores de proposições em tramitação) ocupados por mulheres dentro do Legislativo brasileiro. A quarta seção, denominada “Estudo de caso”, está dividida igualmente em três subseções, e apresenta estudos de caso com base na metodologia proposta. A quinta e última seção finaliza com as “Considerações finais”.

## **Representação política pela ótica de gênero**

Como este artigo trata da representação feminina e tem natureza empírica, é necessária uma definição de representação política que considere a questão de gênero e que também seja operacional. Para construir essa definição, foi adotado o modelo conceitual multinível e multidimensional proposto por Goertz (2006), que opera em três níveis. Os dois primeiros são teóricos e o terceiro é operacional. O primeiro, denominado *nível básico*, fornece o entendimento central para a compreensão do fenômeno ou objeto

de estudo. O segundo, denominado *nível secundário*, provê as dimensões constitutivas do nível básico. O terceiro nível, o *nível de operacionalização*, relaciona-se a dados e indicadores. Goertz argumenta que esse tipo de modelo é útil nas ciências sociais por lidar com conceitos de alta complexidade, que precisam ser decompostos para serem mais bem compreendidos e mensurados.

Com base no modelo de Goertz (2006), Celis (2008) elabora dois níveis teóricos de representação política, básico e secundário, encampando a questão de gênero, especificamente das mulheres. Posteriormente, a autora apresenta a proposta de trabalho para o nível de operacionalização. Ao tratar do nível básico do conceito de representação, Celis se vale da essência da definição de Pitkin (1979), no sentido de tornar presente algo ou alguém, denominado principal, que não está literalmente presente por meio de um intermediário, denominado agente. Segundo Brennan e Hamlin (1999), seguindo a mesma linha de raciocínio, um componente essencial à representação política é que o representante ou assembleia de representantes age como mediador e é posicionado entre o corpo de cidadãos e a tomada de decisão política. Nesse contexto, a representatividade é uma indicação do grau no qual o representante (pessoa, objeto ou instituição) é bem-sucedido em tornar presente a ausência do que está sendo representado.

É interessante ressaltar um aspecto importante: o fenômeno da representação política não é tão direto quanto se poderia imaginar à primeira vista. Durante a representação, o representante “cria” o representado por meio de “reivindicações representativas”; assim, os interesses do eleitorado precisam ser mais lidos “de dentro” do que “de fora”; trata-se de um processo ativo e criativo no sentido de que não se trata simplesmente de receber sinais claros vindos “de baixo”. No limite, esse processo implica que o representado “existe” em virtude do representante, que, dessa forma, tem papel dual, pois se torna agente principal e representado (Celis, 2008, p. 78).

O nível secundário do conceito de representação política é constituído por quatro visões ou perspectivas principais: *formal*, *descritiva*, *simbólica* e *substantiva*. Segundo Pitkin (1979), para se entender o fenômeno da representação, é necessário considerar as diferentes formas nas quais o conceito é usado. A primeira visão, formal ou formalista, é a de que a representação é um acordo formal entre o representante e o representado. A visão formal pode ser definida como os arranjos institucionais que precedem e iniciam a representação. Possui dois componentes: autorização e “responsabilização” (*accountability*). A autorização está associada aos meios pelos quais um representante obtém sua cadeira ou posição de poder. Já a “responsabilização” diz respeito à capacidade de o eleitorado punir seus representantes por não agirem de acordo com sua vontade, ou à responsividade do representante perante seu eleitorado (Dovi, 2018).

A segunda visão da representação política, denominada descritiva, foca no representante, em quem ele “é” e para quem ele “fala”. Essa abordagem descreve e enfatiza a composição do parlamento (ou de outra instância de representação política). Tomados em conjunto, os representantes deveriam espelhar o povo que eles representam.

Essa composição “assemelhada”, ao menos em tese, deveria assegurar que os representantes agissem da forma como os representados agiriam se estivessem presentes (Celis, 2008, p. 85).

A terceira visão da representação política, denominada representação simbólica, diz respeito à extensão na qual os representantes “permanecem pelo” (*stand for*) representado, isto é, o *significado* que o representante tem para aqueles que estão sendo representados. Analogia bem conhecida é a da bandeira, símbolo que *representa* uma nação e evoca sentimentos ou atitudes.

Por fim, na quarta visão, denominada substantiva, a qualidade da representação pode ser julgada por quão bem os representantes agem “no interesse” dos representados; como se fossem agentes ou mesmo substitutos do representado, o que remete à *responsividade*, diferentemente da representação descritiva, em que a qualidade da representação seria julgada apenas por quão fielmente os representantes “espelham” os representados, ou seja, pelo seu grau de semelhança. Por essa razão, a representação descritiva é, por vezes, denominada “representação espelho” e remete à *representatividade* (Pitkin, 1979, p. 16).

Nessa concepção, as representações descritiva, simbólica e substantiva seriam quase que paradigmas diferentes, sendo a última considerada a mais importante delas. Pitkin diz, textualmente, que “somente essa perspectiva nos permite distinguir entre a posição formal e legal de um homem e quem ele *realmente* representa, em termos de suas ações” (Pitkin, 1979, p. 18, grifo da autora).

De outro ponto de vista, Schwindt-Bayer e Mishler, citando Wahlke (1971), argumentam que a responsividade, associada à representação substantiva, recebeu ênfase demasiada, dado que há evidências de que os cidadãos possuem poucas crenças políticas organizadas de forma coerente e que, em geral, os legisladores são pouco informados sobre as preferências dos cidadãos (Schwindt-Bayer; Mishler, 2005). Para Phillips (2020), a própria concepção de uma contraposição entre representação substantiva e descritiva é artificial e só faria sentido se os políticos fossem meras “presenças”: se esse fosse o caso, seu papel seria apenas repassar passivamente a mensagem do seu eleitorado. Mas, conforme mencionado, a representação é um processo ativo e não passivo.

No mesmo sentido, Mansbridge (1999) defende que a representação descritiva aumenta a legitimidade da comunidade política (*polity*) no plano empírico, ou ainda sociológico ou *de facto*. Identificar uma quantidade proporcional de membros de determinado grupo exercendo a responsabilidade de uma legislatura pode ampliar a legitimidade *de facto* ao fazer com que os cidadãos, em especial os membros de grupos historicamente sub-representados, sintam como se eles mesmos estivessem *presentes* na deliberação (Mansbridge, 1999, p. 650). Sacchet (2009) explica, ainda com base em Mansbridge (1999), que a crítica à representação descritiva se dava pela confusão entre duas formas distintas associadas ao modelo: a forma microcós mica e a forma seletiva. A primeira remete à analogia do espelho: a composição do parlamento deve se assemelhar

à da sociedade. Essa abordagem leva aos problemas apontados por Pitkin (1979). Já a forma seletiva é calcada na necessidade de estabelecer mecanismos institucionais que levem à criação de mais espaços representativos para alguns grupos menos favorecidos. Com esses grupos representados, haveria mais *perspectivas sociais* sendo levadas em conta nos processos deliberativos (Phillips, 2020).

A visão crítica do modelo original de representação política proposto por Pitkin (1979) permite considerar a representação descritiva, a representação simbólica e a representação substantiva não mais como categorias concorrentes, mas como aspectos da representação. Com base nessa construção, pode-se dizer que a dimensão descritiva está mais centrada na representatividade, enquanto a dimensão substantiva é voltada para a responsividade. Esse conceito multidimensional de representação pode ser mais bem delimitado buscando-se a sua antípoda ou negação, que, de forma geral, corresponderia à não-representação, no sentido de ser excluído das dimensões formal, descritiva, simbólica ou substantiva da representação. Trazendo para o contexto deste artigo, uma pessoa não é plenamente representada pelo parlamento se não está envolvida na eleição dos seus membros, quando não há representantes semelhantes a ela ou quando esses não agem em favor dos interesses dela ou até os ameaçam (Celis, 2008, p. 81).

Outra autora a apresentar uma visão crítica das formas tradicionais de representação é Iris Marion Young. Assim como Phillips, Young realça a importância da diversidade na representação política e se preocupa com a inclusão de grupos marginalizados, como mulheres e minorias raciais, nos espaços decisórios. Mas, ao contrário daquela, Young não dá tanta ênfase à representação descritiva. Ela afirma que o representante não fala diretamente nem pela identidade de nenhuma outra pessoa nem pela identidade coletiva de um segmento do eleitorado. A autora propõe um fortalecimento da democracia pelo fortalecimento dos modos e lugares da representação (Young, 2010).

No contexto da representação (e da não-representação), um aspecto importante a ser tratado é o próprio direito da mulher ao voto. Primeiro, porque quando a mulher não tinha direito ao voto, isso implicava ausência da dimensão formal da representação. Segundo, porque a ausência do direito ao voto significava que os representantes não respondiam diretamente às mulheres (Celis, 2008). Em rigor, havia ausência tanto de representatividade quanto de responsividade. Essa discussão é importante porque, se o direito da mulher ao voto é incorporado ao conceito de democracia representativa, como um de seus constituintes, a própria maneira de se enxergar o processo de democratização deve ser reconsiderada.

Pamela Paxton (2008) mostra que, se incluirmos a questão do voto feminino nas medidas de democracia, as datas de início de democratização (mesmo na dimensão apenas formal) serão deslocadas em muitos países. No caso da Suíça, por exemplo, essa data seria deslocada para frente mais de 100 anos, uma vez que esse país instituiu o voto em 1848, mas só estendeu esse direito às mulheres em 1971. Portanto, ao incorporarmos a

questão de gênero na discussão sobre a representação política, a própria discussão sobre democracia (representativa) e democratização será afetada.

Levando a reflexão além da questão da não-representação, do ponto de vista das dimensões da democracia representativa, não existe argumento que possa justificar também uma sobre-representação dos homens nas estruturas de tomada de decisão. Nesse sentido, Archenti e Tula (2008), citando Phillips (1998), alertam que a sub-representação de mulheres nos parlamentos causa sério defeito no funcionamento da democracia, além de diferenças significativas no comportamento legislativo e nas preferências políticas entre mulheres e homens.

Neste artigo, adotamos a expressão “representação pela ótica de gênero”<sup>5</sup>, aproximação do termo *gendering representation* (Celis, 2008, p. 73). Conforme essa autora, a representação pela ótica de gênero não introduz novo conceito, mas descreve, analisa e explica a natureza de gênero do “quem” e do “quê” da representação política. Dessa forma, abordar a representatividade pela ótica de gênero aperfeiçoa esses conceitos e permite sua operacionalização. Além disso, essa abordagem provê condições para que a representação e a representatividade sejam tipos ideais no que se refere a inclusão e exclusão de sexo e gênero<sup>6</sup>. Esses tipos ideais corresponderiam à representação plena, inalcançável na prática, mas que serve como parâmetro a ser perseguido; o outro extremo corresponderia à não-representação, conceito previamente mencionado. Na atualidade, na maioria absoluta dos países, as representações políticas se encontram em algum ponto entre esses dois extremos: não são completamente inexistentes, nem totalmente plenas em relação a todas as dimensões (formal, descritiva, simbólica e substantiva).

Em relação à dimensão formal, o tipo ideal de representação seria alcançado se dois critérios fossem atendidos: o direito de votar e se apresentar como candidato; e a ausência de preconceito em todos os aspectos do sistema eleitoral e cultura política. Na prática, encontramos graus de representação formal. Celis menciona que um caso associado a um baixo grau de representação formal ocorria quando as mulheres eram representadas por seus maridos, pelo fato de que homem e mulher se tornavam uma pessoa jurídica pelo casamento – algo comum em algumas sociedades até recentemente. Já um caso associado a um alto grau de representação formal pela ótica de gênero pode ser caracterizado pelo pleno direito das mulheres à representação política como membros individuais da comunidade política. Ainda em relação à dimensão formal, a não-representação pode ser vista pelo lado do representado e do representante. O primeiro caso ocorre com a proibição de pessoas de determinados grupos votarem – como no exemplo das mulheres suíças, proibidas de votar até 1971. O segundo acontece quando uma pessoa não pode concorrer a determinado cargo, como no exemplo das mulheres

---

<sup>5</sup> Outros autores preferem o termo “generificação” da representação política (Perlin, 2019).

<sup>6</sup> Há discussão no campo dos estudos feministas e de gênero sobre a distinção entre gênero e sexo. Como não é objetivo deste artigo tratar desse tema, sugerimos as contribuições de Scott, Louro e Silva (1995), Butler (2000) e Nicholson (2000).

brasileiras, que só puderam concorrer ao cargo de deputado federal a partir de 1934 (Celis, 2008).

No que se refere à dimensão descritiva, o tipo ideal seria alcançado quando o parlamento – ou outra instância política – tivesse uma distribuição de homens e mulheres que refletisse a composição da sociedade como um todo, garantindo, assim, que, em tese, tal instância agisse da maneira como eles próprios (Celis, 2008). Mais uma vez, ainda é raro ver esse tipo ideal de representação na prática, o mais comum é ocorrerem gradações de representatividade descritiva. A autora menciona que um alto grau de representação descritiva ocorre quando há alta proporção de representantes fortemente associados a grupos historicamente desfavorecidos. A não-representação associada à dimensão descritiva ocorre quando grupos inteiros não se veem representados no parlamento – como os indígenas –, em vários momentos na história brasileira.

Quando se trata da dimensão substantiva, a representação ideal na perspectiva de gênero ocorre quando projetos de lei a favor das mulheres são apresentados e suas perspectivas sobre questões gerais são levadas em consideração. Numa perspectiva mais ampla, ela seria alcançada apenas quando as classes, etnias, minorias, heterossexuais, homossexuais, jovens e velhos fossem totalmente representados em seus interesses pelos representantes (Celis, 2008). Ou seja, quando os representantes fossem responsivos às demandas de todos os grupos sociais, inclusive os historicamente desfavorecidos. Como discutido em relação às outras dimensões, esse nível ideal de representação dificilmente ocorre na prática. O mais adequado é buscar identificar diferentes graus de representação substantiva. Um caso de alto grau de representação substantiva de gênero é alcançado quando um grupo mais diversificado de mulheres está representado e defendendo pautas que refletem essa diversidade. Finalmente, a não-representação associada à dimensão substantiva ocorre quando não existem representantes que ajam no interesse de determinados grupos ou ainda quando só existem representantes que ajam contra esses interesses (Celis, 2008)<sup>7</sup>.

Ao refletirmos sobre a representação substantiva, é necessário pensar não apenas na presença física de mulheres nos espaços de poder, mas na capacidade das representantes de articular e defender os interesses do seu eleitorado e daqueles relacionados a gênero. No entanto, a própria definição do que seriam os “interesses das mulheres” já é desafiadora. Assim, destacaremos alguns pontos para problematizar a dimensão da representação substantiva. Em primeiro lugar, há a questão da própria heterogeneidade das mulheres. As experiências de mulheres negras, indígenas, LGBTQIA+, de diferentes classes sociais e regiões geográficas são marcadamente distintas e podem até mesmo entrar em conflito em determinadas situações. Em segundo lugar, os interesses das mulheres não são estáticos, mas se transformam ao longo do tempo e em

---

<sup>7</sup> Celis (2008) não aplica essa estrutura de tipos ideais à dimensão simbólica, provavelmente pela sua própria natureza, mais associada aos signos e às ideias e menos à proporção de representantes e às políticas públicas voltadas para os representados.

diferentes contextos históricos e sociais. Em terceiro lugar, é preciso considerar a tensão entre os interesses individuais das mulheres e os interesses coletivos do grupo. Nem sempre os interesses individuais convergem com os interesses coletivos, o que pode gerar debates e conflitos dentro do movimento feminista. Em quarto lugar, a identidade de gênero se intersecta com outras identidades sociais, como raça, classe, sexualidade e orientação sexual. Essa interseccionalidade molda os interesses das mulheres de forma complexa e multidimensional. Finalmente, a representação substantiva não se limita à capacidade de articular interesses, mas também envolve a capacidade de transformar as estruturas de poder existentes. As mulheres precisam ter acesso a recursos e posições de poder para efetivamente promover seus interesses.

No que diz respeito à interseccionalidade, uma questão que deve ser mencionada é a referente à sub-representação de cor/raça, usando a terminologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que também persiste no Congresso Nacional, especialmente quando se trata de mulheres não brancas. Segundo dados compilados a partir do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (2022), em 2014, as mulheres não brancas eleitas para a Câmara dos Deputados representavam apenas 1,95% do total de cadeiras em disputa (7 mulheres pardas e 3 pretas); em 2018, o cenário não mudou muito, uma vez que o grupo representou apenas 2,73% dos eleitos (9 mulheres pardas, 4 pretas e apenas uma indígena).

Com efeito, a questão da interseccionalidade na análise da representação política, inclusive no que se refere à ocupação dos espaços de poder, é importante. Porém, um problema crucial nos impede de incorporar essa categoria de análise a este artigo. O TSE só passou a divulgar dados de autodeclaração de cor/raça em eleições a partir de 2012. No caso das eleições gerais, tais informações só ficaram disponíveis a partir de 2014. Com isso, dado o corte temporal do artigo (produção legislativa de 1988 a 2019), a análise interseccional referente a gênero e cor/raça resta comprometida, pois cobriria apenas duas legislaturas, associadas às eleições de 2014 e 2018. Adicionalmente, por conta dessa limitação dos dados do TSE sobre cor/raça, o baixo número de mulheres não brancas eleitas, tanto em 2014 quanto em 2018, comprometeria a aplicação das dimensões de representação política conforme a metodologia apresentada, restringindo a possibilidade de exacerbação dos achados para o período examinado na pesquisa. Como este artigo faz parte de pesquisa em andamento, pretendemos, no futuro, incorporar dados de outras eleições e legislaturas, o que nos possibilitará construir uma análise interseccional consistente.

Dentro dessa perspectiva da representação pela ótica de gênero, impõe-se uma questão: por que a sub-representação das mulheres no parlamento persiste? Perlin (2019, p. 462) afirma que vários estudos buscam compreender esse fenômeno e que os processos históricos levaram ao surgimento e à manutenção de vários fatores de iniquidade de gênero, os quais contribuem para “uma estagnação da sub-representação política feminina”. E quando se fala em sub-representação de forma multidimensional, não se pode

restringir a análise à composição *do* parlamento, mas deve-se estender a investigação para a atuação *no* parlamento. Por isso, neste artigo, propomos a articulação das dimensões clássicas da representação com três indicadores: a composição do parlamento; a produção legislativa e a ocupação de espaços de poder.

## **Metodologia para avaliação da representação política pela ótica de gênero**

Nesta seção, apresentamos a metodologia de articulação das dimensões e indicadores que permitirá a avaliação da representação pela ótica de gênero.

### *Composição do parlamento*

No regime democrático moderno, a composição do parlamento vem do resultado de eleições livres e diretas. No Brasil, as mulheres podem votar desde 1932, e a primeira deputada federal foi eleita em 1934. Pode-se dizer, então, que a dimensão formal da representação foi atendida. Entretanto, segundo as normas legais do país, para que um cidadão seja eleito, primeiro é necessário que ele seja lançado formalmente candidato por um partido. Normalmente, isso ocorre se o cidadão tem algum tipo de participação política. De forma geral, a participação política demanda ou é favorecida por três tipos de recursos: dinheiro, tempo livre e rede de contatos (Perlin, 2019).

No caso das eleições brasileiras, legalmente o dinheiro vem do financiamento de campanha, que tem um componente público e outro privado. Caso o candidato não disponha de recursos próprios ou doados por entes privados suficientes, irá pleitear financiamento junto ao partido, o qual detém recursos públicos advindos de fundos partidários e eleitorais. No entanto, os partidos possuem alto grau de autonomia para distribuir os recursos. Nesse ponto, é importante lembrar que, no Brasil, vários cargos são disputados numa mesma eleição geral: deputado estadual, deputado federal, senador, governador e presidente da República. A alocação dos recursos partidários se dá não só entre candidatos, mas também entre cargos. Se a direção de um partido for dominada por homens, poderá haver desequilíbrio nessa distribuição, o que prejudicará as mulheres. O próprio sistema eleitoral brasileiro possui características concorrentes no que diz respeito à representação feminina, mesmo considerando a existência de cotas de candidatura. A literatura traz evidências de que as oportunidades de ascensão política das mulheres são condicionadas pelo sistema eleitoral. Em particular, essas evidências indicam que as cotas são mais efetivas quando se aplicam a sistemas de representação proporcional com listas fechadas e bloqueadas (Archenti; Tula, 2008).

O Brasil adota a representação proporcional de lista aberta para a disputa nas Câmaras, o que induz uma competição mais individualizada, inclusive dentro do partido (ou coligação de partidos), ampliando-se a disputa por recursos. Como assevera Araújo (2005, p. 212), é provável que isso "opere de modo desfavorável às mulheres no momento

de distribuição de apoio e/ou investimentos partidários”. De fato, Sacchet e Speck (2012) demonstram que, até 2010, mulheres candidatas geralmente possuíam arrecadações de campanha menores que seus concorrentes homens.

Além disso, muitas mulheres brasileiras enfrentam dupla jornada: estão inseridas no mercado de trabalho e ainda são responsáveis pela maior parte das tarefas domésticas e de cuidado. Estudo intitulado “Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil” (IBGE, 2021) indicou que as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos, em 2019, quase o dobro de tempo que os homens (21,4 horas contra 11,0 horas). Como afirmam Miguel e Biroli (2011, p. 98), “o peso das tarefas ainda recai desproporcionalmente sobre as mulheres, apesar de terem ocorrido mudanças nos arranjos maritais”. Com isso, o tempo disponível para aquelas que desejam se engajar numa campanha eleitoral é reduzido. Numa situação em que os recursos financeiros para as campanhas femininas geralmente são menores, a menor disponibilidade de tempo em face dos seus concorrentes homens deixa a disputa ainda mais desigual para as mulheres.

A divisão sexual do trabalho também afeta a elegibilidade das potenciais candidatas. Citando Lawless e Fox (2012), Perlin (2019, p. 483) lembra que “poucas mulheres ocupam posições estratégicas nas ocupações que servem de via para carreiras na política”. Isso leva a uma situação que dificulta o acesso a “ocupações que permitem estabelecer relações de influência” e reduz a “chance de receber incentivos para uma candidatura advindos de uma fonte política”. Esse apoio é importante na etapa de seleção de candidaturas. Dessa forma, as dificuldades associadas à formação de uma rede de contatos políticos podem inviabilizar o projeto político de uma aspirante a candidata antes mesmo do resultado das urnas.

Um fator importante, quando se analisa a participação feminina na composição do parlamento, é a violência política de gênero. Como uma das vertentes históricas e recorrentes da violência contra as mulheres, ela se caracteriza como tática para impedir a participação política feminina e é perpetrada contra mulheres na política nas mais variadas formas, tanto durante campanhas eleitorais quanto no exercício de mandatos (Krook; Restrepo Sanín, 2016). Todavia, considerando a complexidade do tema e a falta de dados disponíveis para o período analisado (1988-2019), a opção foi postergar a inclusão dessa análise para trabalhos futuros, mormente quando esta pesquisa tem caráter exploratório.

Essas condições afetam a dimensão descritiva da representação: num sistema altamente competitivo, a distribuição desigual de dinheiro, tempo e relações de influência dificulta a eleição das mulheres aos cargos políticos eletivos, incluindo as Casas Legislativas. Assim, em relação à composição do parlamento, propomos um indicador significativo de representação política pela ótica de gênero, associado diretamente à dimensão descritiva: a *proporção de cadeiras ocupadas por mulheres nas Casas Legislativas*.

### *Produção legislativa*

É importante que as mulheres, uma vez eleitas, participem efetivamente da vida parlamentar, ou seja, que elas não somente votem nas proposições legislativas, mas sejam também autoras e relatoras. A propositura de norma legal é a materialização de uma reivindicação representativa, no sentido defendido por Pitkin (1979). Por outro lado, a representação substantiva pode ser compreendida como a intensidade com a qual os representantes elaboram leis e implementam políticas públicas que sejam responsivas às necessidades ou demandas dos cidadãos (Eulau; Karps, 1977).

Há um vínculo potencial entre a produção legislativa feminina e a representação substantiva pela ótica de gênero. Potencial justamente porque não há garantia de que todas as mulheres parlamentares irão legislar ou mesmo votar no interesse das pautas femininas. Mas, conforme discutido, a probabilidade de que isso ocorra aumenta à medida que mais mulheres conquistam um lugar no parlamento, o que leva à formação de massa crítica. Estudo realizado por Schwindt-Bayer e Mishler (2005) mostra evidências robustas de que a proporção de legisladoras do sexo feminino tem efeito substancial e estatisticamente positivo na responsividade das legislaturas em questões relevantes para mulheres.

Seguindo o entendimento de que a dimensão descritiva é associada à semelhança ou ao reflexo da sociedade (Pitkin, 1979, p. 16), propomos um indicador simples e direto em relação à produção legislativa, associado diretamente à dimensão descritiva: *a proporção de proposições apresentadas por mulheres em relação aos homens que foram transformadas em norma jurídica*.

Passando à dimensão simbólica, é certo que todo símbolo precisa ser visível para se configurar como tal. Por outro lado, a visibilidade está associada à relevância, ou à percepção de relevância. O que é mais visível geralmente é percebido como mais relevante e, além disso, costuma pautar o debate público. Propomos, então, como indicador, na seara da produção legislativa associada à dimensão simbólica, *a quantidade de proposições relevantes e propostas por mulheres que foram transformadas em normas jurídicas*. Nesse caso, há ênfase mais no aspecto qualitativo da produção: ainda que eventualmente não seja grande o número de normas relevantes de autoria de mulheres, acreditamos que a aprovação de cada uma delas tem efeito simbólico tanto nas representantes quanto no eleitorado feminino.

Finalmente, no que diz respeito à dimensão substantiva da produção legislativa, propomos outro indicador direto: *a quantidade de proposições relevantes e propostas por mulheres que dizem respeito a pautas femininas e foram transformadas em norma jurídica*. Esse indicador, embora direto, requer uma análise qualitativa de cada proposição. Entendemos que pautar um tema de interesse das mulheres, como o acesso a creches públicas, por exemplo, tem caráter substantivo, uma vez que provoca o debate legislativo, e, muitas vezes, esse debate transborda o parlamento e chama a atenção da mídia, de

grupos organizados e da sociedade em geral. Porém, por uma questão operacional e pela constatação de que a proposição só passa a ter efeitos vinculantes ao se transformar em norma, optamos por analisar o *subconjunto de proposições apresentadas por mulheres que dizem respeito a pautas femininas, aprovadas e transformadas em norma jurídica*, e não todo o universo de proposições apresentadas por elas<sup>8</sup>.

### *Ocupação de espaços de poder no parlamento*

Phillips (2020) alerta para o fato de que o incremento no número de parlamentares mulheres nem sempre reflete avanços em posições de liderança. Além disso, os números nem sempre garantem transformação na cultura institucional. Para Kanter (1977), citada por Schwindt-Bayer e Mishler (2005), a hipótese é que haja efeito a partir de um limiar: a associação entre o número de mulheres numa legislatura e a responsividade das políticas é baixa até que se atinja uma *massa crítica*. A partir desse limiar, os interesses das mulheres começam a se difundir mais amplamente por todos os membros das Casas Legislativas, acelerando o processo de responsividade às políticas concernentes às mulheres (Schwindt-Bayer; Mishler, 2005).

Nessa perspectiva, a ocupação feminina de espaços de poder no Congresso Nacional é relevante do ponto de vista das dimensões formal, descritiva e simbólica – influenciando, indiretamente, a dimensão substantiva. O fato de existir um órgão específico para a defesa de interesses das mulheres, ou de uma mulher presidir comissão ou relatar proposição, permite que todo o grupo se veja representado, além de sinalizar a possibilidade de que mais mulheres daquele grupo possam um dia exercer esse papel. Potencialmente, isso amplia o horizonte político das mulheres. Seguindo esse raciocínio, propõem-se os seguintes indicadores relacionados à ocupação de espaços de poder no parlamento: *existência de órgão específico para a defesa dos interesses das mulheres*, associado à dimensão formal; *proporção de espaços de poder ocupados por mulheres no parlamento*, associado à dimensão descritiva; e *quantidade de espaços de poder ocupados por mulheres no parlamento*, associado à dimensão simbólica. Os espaços de poder selecionados para a aplicação desses indicadores serão descritos na seção “Estudo de caso”.

A partir dessas considerações, o Quadro 1 apresenta, sinteticamente, a relação entre os indicadores e as respectivas dimensões que os compõem:

---

<sup>8</sup> A representação pode se dar de várias formas: apresentação de proposições, relatoria de projetos importantes, ocupação de cargos de destaque, ocupação de cargos importantes no partido etc. Conquanto todas essas formas de representação possam promover a representação substantiva, inclusive a apresentação de proposições que promovam os direitos das mulheres, mesmo que não aprovadas, na proposta metodológica deste artigo, trabalhamos com o indicador “produção legislativa” de proposições transformadas em normas jurídicas – produto final da atividade legislativa do parlamento –, capaz de superar todos os entraves e dificuldades da tramitação nas duas Casas e o veto presidencial. De outra parte, o objetivo do artigo foi aplicar o Modelo de Relevância desenvolvido para o Brasil, construído para avaliar apenas proposições transformadas em normas e não proposições apresentadas.

**Quadro 1 - Relação entre os indicadores propostos e as dimensões da representação**

Dimensão da representação	Composição do parlamento	Produção legislativa	Ocupação de espaços de poder
FORMAL	Eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados (desde 1934)	–	Existência de órgão específico para a defesa dos interesses das mulheres
DESCRITIVA	Proporção de cadeiras ocupadas por mulheres nas Casas Legislativas	Proporção de proposições apresentadas por mulheres em relação aos homens que foram transformadas em norma jurídica	Proporção de espaços de poder ocupados por mulheres no parlamento
SIMBÓLICA	–	Quantidade de proposições relevantes e propostas por mulheres que foram transformadas em norma jurídica	Quantidade de espaços de poder ocupados por mulheres no parlamento
SUBSTANTIVA	–	Quantidade de proposições relevantes e propostas por mulheres que dizem respeito a pautas femininas e foram transformadas em norma jurídica	–

**Fonte:** Elaboração própria.

Na sequência, apresentamos dados e resultados relacionados a cada um dos indicadores – composição do parlamento, produção legislativa e ocupação de espaços de poder – e as dimensões a eles associadas, conforme apresentado no Quadro 1. Não é escopo deste artigo estabelecer gradação sobre a percepção de cada uma das dimensões observadas.

### Estudo de caso

Nesta seção, desenvolvemos a avaliação dos indicadores com foco em eleições gerais (2010, 2014 e 2018) para o Congresso Nacional e nas três legislaturas formadas por essas eleições - 2011-2015 (54<sup>a</sup>), 2015-2019 (55<sup>a</sup>) e 2019-2023 (56<sup>a</sup>). As discussões e os resultados relativos a esse escopo estão organizados em três subseções, uma para cada indicador proposto, quando as dimensões associadas a cada indicador, referenciado no Quadro 1 são avaliadas. Na primeira subseção, são apresentados os resultados sobre a composição de cada Casa Legislativa em relação ao gênero; na segunda, os resultados associados à produção legislativa feminina e na terceira, os dados relativos à representação feminina nos espaços de poder dentro do contexto selecionado.

### *Avaliação da composição do parlamento pela ótica de gênero*

Antes de analisar as eleições de 2010, 2014 e 2018, associadas a três legislaturas, apresentamos o panorama da evolução da participação feminina na Câmara dos Deputados desde 1998. Posteriormente, faremos a mesma análise para o Senado Federal. A Tabela 1 mostra, para cada eleição, o número e a proporção de cadeiras obtidas pelas mulheres na Câmara:

**Tabela 1 - Quantitativo e proporção de mulheres candidatas e eleitas para a Câmara dos Deputados no período de 1998 a 2018**

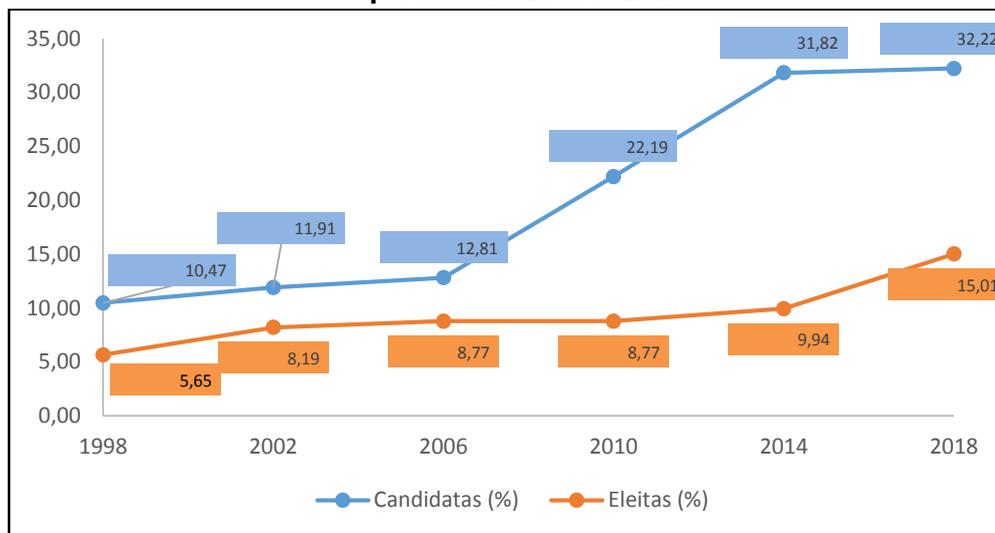
<b>Eleição</b>	<b>Total de candidatos</b>	<b>Nº de mulheres candidatas</b>	<b>Proporção de mulheres candidatas em relação ao total<sup>1</sup> (%)</b>	<b>Nº de mulheres eleitas</b>	<b>Proporção de mulheres eleitas em relação ao total<sup>1,2</sup> (%)</b>
1998	3.487	365	10,5	29	5,7
2002	4.863	579	11,9	42	8,2
2006	5.659	725	12,8	45	8,8
2010	6.015	1.335	22,2	45	8,8
2014	7.137	2.271	31,8	51	9,9
2018	8.588	2.767	32,2	77	15,0

**Notas:** (1) Números arredondados para uma casa decimal; (2) São 513 cadeiras em disputa na Câmara dos Deputados.

**Fonte:** Elaboração própria com base no repositório de dados eleitorais do TSE.

Ao observar a Tabela 1, percebe-se uma tendência de crescimento tanto no número de mulheres candidatas quanto de eleitas para a Câmara dos Deputados. De fato, a proporção de candidatas saiu de 10,5%, em 1998, até atingir 32,2%, em 2018. De forma análoga, a proporção de eleitas parte de 5,7% e vai até 15% no período considerado. Pode-se dizer que houve ampliação tanto na dimensão simbólica quanto na descritiva da representação feminina na Câmara dos Deputados, embora, como apresentado na "Introdução", o Brasil ainda se encontre numa posição bastante inferior tanto no comparativo regional quanto no mundial.

Além disso, quando se analisa mais atentamente, as trajetórias de ampliação da proporção de candidatas e eleitas são distintas. Para facilitar a visualização, foi elaborado o gráfico equivalente e apresentado na Figura 1. Em relação ao quantitativo de eleitas, há crescimento significativo entre 1998 e 2002; posteriormente, certa estagnação até 2014; novamente, verifica-se crescimento importante em 2018.

**Figura 1 - Proporção de mulheres candidatas e eleitas na Câmara dos Deputados no período de 1998 a 2018**

**Fonte:** Elaboração própria com base no repositório de dados eleitorais do TSE.

Na Tabela 2, apresentamos a evolução da participação feminina no Senado Federal desde 1998. Para isso, a tabela mostra, para cada eleição, o número e a proporção de cadeiras obtidas pelas mulheres no Senado. Verifica-se que a situação da representação feminina no Senado Federal é ainda mais desfavorável no período analisado.

**Tabela 2 - Quantitativo e proporção de mulheres candidatas e eleitas para o Senado Federal no período de 1998 a 2018**

Eleição	Legislatura correspondente	Total de cadeiras em disputa <sup>1</sup>	Total de candidatos <sup>2</sup>	Nº de mulheres candidatas <sup>2</sup>	Proporção de mulheres candidatas em relação ao total <sup>3</sup> (%)	Nº de mulheres eleitas	Proporção de mulheres eleitas em relação ao total <sup>3</sup> (%)
1998	51 <sup>a</sup>	27	163	23	14,1	2	7,4
2002	52 <sup>a</sup>	54	319	38	11,9	8	14,8
2006	53 <sup>a</sup>	27	202	32	15,8	4	14,8
2010	54 <sup>a</sup>	54	223	29	13,0	8	14,8
2014	55 <sup>a</sup>	27	164	34	20,7	5	18,5
2018	56 <sup>a</sup>	54	314	57	18,2	7	13,0

**Notas:** (1) O número de cadeiras em disputa para o Senado Federal alterna entre um terço (27) e dois terços (54) do total de cadeiras naquela Casa (81); (2) foram considerados apenas candidatos "aptos", conforme registro no TSE; (3) números arredondados para uma casa decimal.

**Fonte:** Elaboração própria com base no repositório de dados eleitorais do TSE.

Na Câmara dos Deputados, houve um salto na proporção de mulheres candidatas entre 1998 e 2010, superando a casa dos 20% (vide Tabela 1) neste último ano. Já no Senado Federal, ao contrário, houve regressão no mesmo período: 14,1%, em 1998, e 13,0%, em 2010. O salto ocorrido na Câmara dos Deputados provavelmente é explicado pela expansão das chamadas cotas eleitorais, as quais serão denominadas “cotas de candidaturas” neste artigo. As cotas de candidaturas existem desde 1995 no Brasil, no entanto, eram adstritas ao nível municipal. Elas foram implantadas por meio de um dispositivo da Lei nº 9.100, de 1995 (Brasil, 1995), e passaram a valer a partir das eleições legislativas municipais seguintes (1996). A norma estabelecia cota mínima de 20% de candidaturas femininas na lista de cada partido ou coligação.

Tal política foi ampliada em 1997 por meio da aprovação de nova norma eleitoral, a Lei nº 9.504 (Brasil, 1997). A cota passa para 25%, de maneira transitória, até alcançar 30%. Ocorre que o número de vagas para candidaturas também sofre acréscimo de 30%. Além disso, os partidos passam a poder lançar até 150% do total de vagas para a Câmara dos Deputados atribuídas ao partido (Martins, 2007). As cotas de candidaturas estabelecidas por essa lei passaram a ser aplicadas a partir das eleições gerais de 1998 e foram estendidas para todos os cargos em disputa proporcional (vereador, deputado estadual e deputado federal). No entanto, a combinação de regras derivada da norma provavelmente explique o crescimento relativamente tímido da proporção de candidaturas femininas entre 1998 e 2006, conforme a Tabela 1. Isto é, embora tenha havido crescimento importante no quantitativo de candidatas, como o número de vagas por partido aumentou, a proporção de candidaturas femininas em relação ao total não acompanhou esse crescimento.

No caso da disputa para o Senado Federal, como se viu, a situação é ainda menos favorável às mulheres, visto que a Lei nº 9.504, de 1997 (Brasil, 1997), não se estende às disputas majoritárias, como é o caso. Nelas, houve aumento tanto na proporção de candidatas quanto na de eleitas. De fato, a proporção de candidatas a uma vaga na Câmara Alta alcançou no máximo 20,7%, em 2014, conforme se pode ver na Tabela 2. No entanto, há a necessidade de a análise ser feita em duas etapas, pois o número de cadeiras em disputa é diferente a cada eleição, alternadamente um terço e dois terços das vagas, ou seja, 27 e 54 cadeiras, respectivamente. A disputa por um terço das cadeiras ocorreu nas eleições de 1998, 2006 e 2014. Vê-se que houve aumento tanto na proporção de candidatas (de 14,1% para 20,7%) quanto na proporção de eleitas (de 7,4% para 18,5%). O dado de 2014 é particularmente interessante, visto que ainda não havia piso de financiamento público para mulheres naquela época. Não obstante, quando se analisa as disputas por dois terços das cadeiras (eleições de 2002, 2010 e 2018), as tendências são diferentes. Ainda que a proporção de candidatas também aumente (de 11,9% para 18,2%), a proporção de eleitas diminui (de 14,8% para 13,0%). Está fora do escopo deste artigo explorar essa sazonalidade, mas ao menos fica claro que não há tendência

consistente de aumento na proporção de senadoras eleitas considerando-se todo o período que vai de 1998 a 2018, muito embora haja aumento na proporção de candidatas.

De todo modo, há aqui uma evidência da importância da articulação entre as dimensões formal, simbólica e descritiva. Em especial, o fato de haver uma norma que estabelece um piso de candidaturas para as disputas sob o sistema proporcional parece ter contribuído para a ampliação do quantitativo de candidatas femininas para a Câmara dos Deputados, de forma mais ou menos constante. O mesmo não pode se dizer da disputa para o Senado, conforme análise feita, sendo que o piso de candidaturas não se aplica às disputas majoritárias, como já mencionado.

Porém, a articulação entre as dimensões não se dá de forma automática nem linear. Os dados mostram que a proporção de eleitas aumenta na Câmara dos Deputados de 1998 a 2002, ano em que alcança 8,2%, permanecendo praticamente estagnada até 2010, quando chega a 8,8% (ver Tabela 1) - embora seja importante ressaltar que essa proporção não caiu no período analisado. O que parece ocorrer é um aumento do registro formal de candidaturas femininas, mas sem o investimento proporcional dos partidos nessas candidaturas. Nesse ponto, é interessante esclarecer que mesmo o registro de candidatura precisa ser acompanhado até que seja aprovado pelo TSE e o candidato esteja apto a receber votos. Dessa forma, é importante verificar qual é a proporção de candidatas que conseguiram concluir essa etapa formal, inclusive em comparação com seus concorrentes homens. A Tabela 3 apresenta essa informação:

**Tabela 3 - Quantitativo e proporção de candidaturas “aptas” para a Câmara dos Deputados no período de 1998 a 2018, por gênero**

Eleição	Nº de candidaturas de mulheres	Nº de candidaturas “aptas” de mulheres	Proporção de candidaturas “aptas” de mulheres <sup>1,2</sup> (%)	Nº de candidaturas de homens	Nº de candidaturas “aptas” de homens	Proporção de candidaturas “aptas” de homens <sup>1,2</sup> (%)
1998	365	350	95,9	3.122	3.029	97,0
2002	579	481	83,1	4.284	3.693	86,2
2006	725	626	86,3	4.934	4.325	87,7
2010	1.335	934	69,9	4.680	3.969	84,8
2014	2.271	1.724	75,9	4.866	4.150	85,3
2018	2.767	2.420	87,5	5.821	5.228	89,8

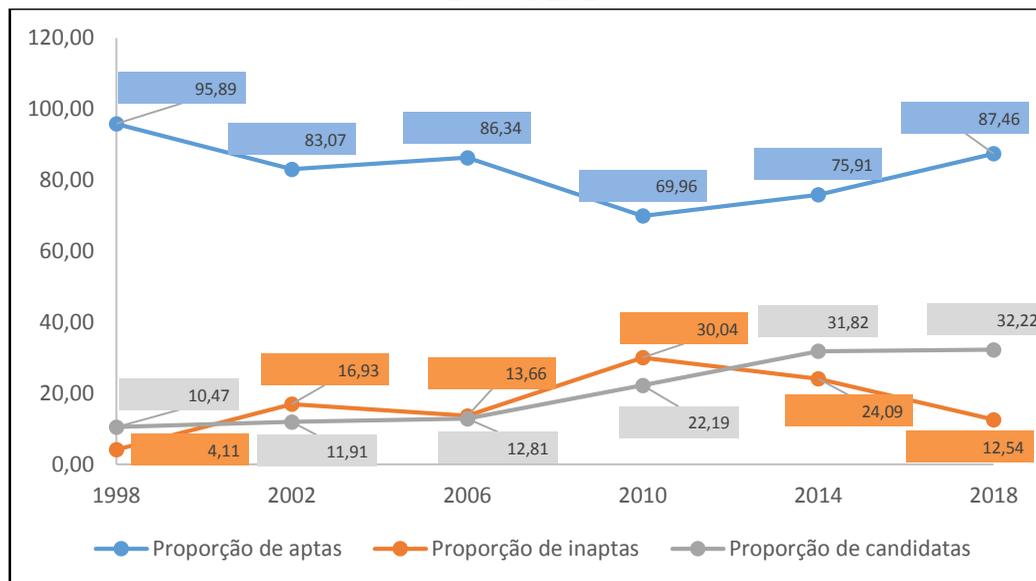
**Notas:** (1) Números arredondados para uma casa decimal; (2) os critérios para que uma candidatura seja considerada formalmente “apta” são definidos pelo TSE.

**Fonte:** Elaboração própria com base no repositório de dados eleitorais do TSE.

Ao observar a Tabela 3, nota-se que a proporção de candidaturas “aptas” de mulheres, ou seja, de candidaturas cuja solicitação foi formalmente aprovada pelos tribunais eleitorais, é inferior à proporção equivalente associada aos homens em todas as seis eleições analisadas: de 1998 a 2018. No entanto, em dois anos, elas são

particularmente menores: 2010, em que menos de 70% das candidaturas femininas foram aprovadas, ante quase 85% das masculinas; e 2014, em que pouco mais de 75% das candidaturas femininas foram aprovadas em comparação com uma taxa de aprovação superior a 85% de candidaturas masculinas. Adicionalmente, a Figura 2 mostra que, em alguns casos, a proporção de candidaturas femininas aumenta, mas a proporção de candidaturas aptas cai. Esses achados podem indicar que os partidos, em geral, deram mais apoio jurídico às campanhas masculinas. Podem indicar, ainda, que alguns deles se preocuparam mais em preencher as listas com a cota mínima de candidaturas femininas e menos em acompanhar o processo eleitoral associado a essas candidaturas em sua integridade.

**Figura 2 - Proporção de candidaturas femininas aptas e inaptas no período de 1998 a 2018**



**Notas:** Números arredondados para uma casa decimal; os critérios para que uma candidatura seja considerada formalmente "apta" são definidos pelo TSE.

**Fonte:** Elaboração própria com base no repositório de dados eleitorais do TSE.

As mulheres passaram a ocupar 77 vagas na Câmara dos Deputados na legislatura passada (56<sup>a</sup>), ante as 51 vagas na legislatura imediatamente anterior (55<sup>a</sup>). Apesar de a proporção de assentos alocados às mulheres ser ainda baixa (aproximadamente 15%), houve aumento nessa proporção da ordem de 50% (vide Tabela 1 e Figura 1), o que nos remete à articulação entre as dimensões formal e descritiva da representação. Em especial, nesse caso, parece ser o estabelecimento, em 2018, de um piso de financiamento por decisão judicial.

Essa relação é estudada em Backes et al. (2018), que explicam que a Resolução nº 23.568, de 2018<sup>9</sup>, do TSE (Brasil, 2018b), regulamentou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que destinava verbas públicas ao financiamento eleitoral dos candidatos. Tal fundo surgiu como fruto da negociação para compensação de parte das receitas outrora advindas da doação por empresas, a qual fora proibida. Logo após essa resolução, em resposta a uma consulta formulada por deputadas federais e senadoras, o TSE decidiu que todos os partidos deveriam destinar pelo menos 30% dos recursos do FEFC para candidaturas de mulheres. Tal determinação, ainda segundo os autores, segue o entendimento do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617 pelo STF (Brasil, 2018a), a qual estabeleceu que 30% dos recursos originários do Fundo Partidário devem se destinar à candidatura de mulheres. Ou seja, por analogia, o TSE decidiu que o FEFC deveria seguir a mesma regra do Fundo Partidário, pois ambos são providos por verbas públicas.

Enfim, a cadeia de decisões judiciais levou ao estabelecimento de um *piso de financiamento para as candidaturas femininas*. Como a relação positiva entre o financiamento de campanha e o desempenho eleitoral é bem estabelecida pela literatura especializada (vide, por exemplo, o trabalho de Sacchet e Speck, 2012), o referido piso teria influenciado a ampliação do número e, conseqüentemente, da proporção de mulheres eleitas, em especial na Câmara dos Deputados.

### *Avaliação da produção legislativa pela ótica de gênero*

Conforme visto na subseção anterior, constatou-se que o número de candidatas às eleições proporcionais em 2018 não variou de forma significativa em relação a 2014, pois já se situava no patamar de 30% exigidos por lei. No entanto, o número e a proporção de eleitas aumentaram em intensidade maior nesse período se comparados com 2010-2014. Considerando ter havido maior proporção de cadeiras conquistadas por mulheres, especialmente na Câmara dos Deputados, haveria igualmente aumento equivalente na produção legislativa de autoria feminina? E, se houve aumento, qual a relevância dessa produção legislativa? A questão se justifica no contexto deste artigo porque, como se discutiu anteriormente, a produção legislativa feminina se insere nas dimensões descritiva, simbólica e substantiva da representação política.

Para o estudo objeto deste artigo, considera-se produção legislativa o resultado advindo do processo da elaboração das leis, em outras palavras, as proposições que foram aprovadas pelas duas Casas do Congresso Nacional e promulgadas como normas jurídicas. Dentre as sete proposições que podem se transformar em normas jurídicas, previstas no art. 59 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), duas não podem ser iniciadas pelo Legislativo, a medida provisória e a lei delegada, da competência privativa do presidente

---

<sup>9</sup> A Resolução nº 23.568, de 2018 (Brasil, 2018b), foi revogada pela Resolução nº 23.605, de 2019 (Brasil, 2019b).

da República. Dentre as cinco restantes, duas não se destinam a estabelecer políticas públicas, são os decretos legislativos e as resoluções, que tratam da competência exclusiva e privativa do Congresso Nacional, respectivamente, para, no primeiro caso, ratificar tratados, conceder autorizações e fiscalizar, e, no segundo, mediante resoluções, para alterar as regras internas, aprovar a escolha de autoridades e autorizar operações externas de natureza financeira, entre outros temas.

Logo, as proposições destinadas a estabelecer políticas públicas e que podem ser apresentadas por deputadas e senadoras são as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar e de lei ordinária, os quais serão objeto de estudo neste artigo, de forma a se verificar a efetividade da atuação das mulheres na produção de políticas públicas. Apenas na análise da dimensão substantiva, quando se faz o exame do conjunto de proposições apresentadas por mulheres relacionadas à pauta feminina, decidiu-se por considerar também os projetos de resolução que foram transformados em normas, porque esse foi o instrumento utilizado para criar mais espaços de poder para as mulheres no parlamento.

Nesta primeira análise relacionada à produção legislativa, escolhemos examinar proposições apresentadas apenas entre 2011 e 2019, porque posteriormente serão correlacionadas com os dados das eleições de 2010 a 2018. No período analisado, foram apresentadas 308 proposições que se transformaram em normas jurídicas, entre propostas de emenda à Constituição e projetos de lei complementar e ordinária. Dessas, aproximadamente 20% (20,1) são de autoria de mulheres. Considerando que o percentual de representação de mulheres no parlamento entre 2011 e 2019 variou de 8,8% a 15% (ver Tabela 1), o percentual de proposições apresentadas por mulheres que foram transformadas em norma foi superior ao percentual de representação feminina no parlamento nesse período, conquanto ainda seja muito inferior ao percentual de proposições de autoria de homens, como pode ser verificado na Tabela 4 e gráfico relacionado (Figura 3):

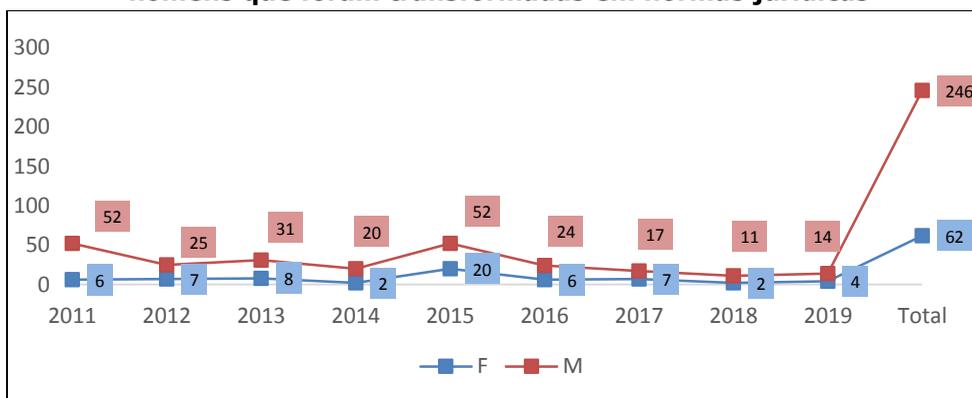
**Tabela 4 - Quantitativo e proporção de proposições apresentadas por mulheres em relação aos homens que foram transformadas em normas jurídicas entre 2011 e 2019**

Ano	Nº de proposições	Nº de proposições de autoria de mulheres <sup>1</sup>	Proporção de proposições de autoria de mulheres <sup>2</sup> (%)	Nº de proposições de autoria de homens <sup>1</sup>	Proporção de proposições de autoria de homens <sup>2</sup> (%)
2011	58	6	10,3	52	89,6
2012	32	7	21,8	25	78,1
2013	39	8	20,5	31	79,4
2014	22	2	9,0	20	90,9
2015	72	20	27,7	52	72,2
2016	30	6	20,0	24	80,0
2017	24	7	29,1	17	70,8
2018	13	2	15,3	11	84,6
2019	18	4	22,2	14	77,7
Total	308	62	20,1	246	79,8

**Notas:** (1) Apenas propostas de emenda à Constituição (PEC), projetos de lei complementar (PLP) e projetos de lei ordinária (PL) estão nessa contagem. Foram excluídos os projetos de decreto legislativo (PDC/PDL) e de resolução (PRC) por tratarem de matérias específicas, reguladas na Constituição, relativas à competência exclusiva do Congresso Nacional (Cf, art. 49) e privativa de cada Casa (Cf. arts. 51 e 52), respectivamente, e que não são objeto de sanção ou veto; (2) números arredondados para uma casa decimal.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg/CD).

**Figura 3 - Número de proposições apresentadas por mulheres em relação aos homens que foram transformadas em normas jurídicas**



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Sileg/CD.

Ao observar a Tabela 4 e a Figura 3, verifica-se que 2015, seguido por 2011 foram os anos em que houve o *maior* número de proposições apresentadas e transformadas em normas jurídicas, respectivamente 72 e 58 proposições. O ano em que houve mais proposições transformadas em norma de autoria de mulheres, proporcionalmente ao número de proposições apresentadas, foi 2017 (29,1%), seguido por 2015 (27,7%).

Conquanto 2011 seja o segundo ano com *maior* número de proposições apresentadas e transformadas em normas (58 em 2011, e 72 em 2015), o que costuma acontecer no primeiro ano da legislatura, esse feito não se repetiu para as mulheres, porquanto, dentro do período analisado, foi o segundo ano em que houve o *menor* percentual de proposições de autoria de mulheres (10,3%). O primeiro ano com *menor* percentual de proposições de autoria de mulheres foi 2014 (9,0%). Neste último caso, a explicação pode estar no fato de 2014 ser o último ano da legislatura, em que costuma haver queda no número de proposições aprovadas em face do período eleitoral. Quanto ao ano de 2011, uma das explicações pode ser o *menor* número de cadeiras obtidas por mulheres (8,8%, ver Tabela 1), conjugado com *menores* espaços de poder para elas no parlamento (26, ver Tabela 11). Os resultados mostram que, com exceção de 2014, houve aumento da produção legislativa de autoria feminina e em percentual superior ao número de cadeiras (ver Tabela 4), o que pode ser uma evidência de ativismo feminino na elaboração de leis.

Quanto à segunda questão, relacionada à relevância da produção legislativa feminina, sem entrar no mérito se a matéria era ou não de interesse das mulheres, essa análise cobre um período mais longo, que vai de 1988 a 2019, conforme detalhado mais à frente. Logo depois, são analisadas todas as proposições legislativas de autoria feminina transformadas em normas jurídicas e que tratem de temas diretamente afeitos às mulheres, sem ser, *a priori*, relevantes. Essa análise cobre o mesmo período das proposições apresentadas por mulheres que foram transformadas em normas (ver Tabela 4), ou seja, de 2011 a 2019. Com base na metodologia de avaliação proposta, a primeira parte seria mais associada às dimensões descritiva e simbólica da representação, enquanto a última estaria mais próxima da dimensão substantiva. Ambas as análises terão aspectos quantitativos e qualitativos.

Para iniciar a investigação dessa questão, é importante estabelecer uma forma adequada de mensurar a relevância da produção legislativa. Existem muitos trabalhos sobre o tema, mas poucos abordam as clivagens de gênero. Um desses estudos é o produzido por De Carvalho Jr. e De Ângelo (2018) que, embora tenha focado a produção legislativa, utilizou índice que leva em conta os tipos das proposições aprovadas, atribuindo a cada um deles um peso específico. Assim, por exemplo, uma proposta de emenda à Constituição (PEC) possui peso maior que um projeto de lei (PL). Trata-se de análise muito simples, que não considera fatores de relevância que podem ser importantes diante da complexidade do tema, tais como os associados ao desenho institucional, à repercussão na mídia e ao conteúdo da norma.

Por isso, adotou-se aqui o Modelo de Relevância construído por Amaral (2018) para avaliar a produção legislativa brasileira de autoria da Bancada Feminina. Esse modelo considera os fatores internos baseados no desenho institucional e nas especificidades do processo legislativo brasileiro e nos fatores externos relacionados à mídia e ao conteúdo

das políticas públicas, além do fato de os dados analisados cobrirem período maior, de 1988 em diante<sup>10</sup>.

O Modelo de Relevância é composto por seis variáveis, correspondentes a seis dimensões de avaliação da norma. Dessas, quatro foram escolhidas a partir de modelos já existentes em outros países e duas criadas a partir das especificidades do processo legislativo brasileiro. As variáveis são: (i) conteúdo da norma; (ii) repercussão na mídia; (iii) debate parlamentar; (iv) audiência pública; (v) votação dividida; e (vi) kit-obstrução/aceleração (Amaral, 2018).

A autora desenvolveu metodologia própria de análise para cada variável, em face da especificidade dos atos normativos. No processo de operacionalização das variáveis, os valores 0 ou 1 foram atribuídos a cada uma delas e, ao final, “o cômputo produziu o Índice de Relevância da norma, correspondente à soma dos valores arbitrados a cada variável” (Amaral, 2018, p. 250).

O Índice de Relevância da norma tem três variantes, que correspondem a alta, média e baixa. A relevância foi definida como “baixa” quando o índice encontrado correspondeu a 0, 1 e 2; como “média” quando foi equivalente a 3 e 4; e como “alta” quando o valor encontrado foi 5 e 6. Aplicado o Modelo de Relevância às proposições transformadas em normas jurídicas, as emendas à Constituição e as leis complementares foram consideradas normas de média e alta relevância. Ao contrário, as leis ordinárias foram consideradas em sua maioria normas de baixa relevância. Por essa razão, neste artigo, a produção legislativa considerada para o estudo de relevância consistiu no total de emendas à Constituição e leis complementares promulgadas entre 5 de outubro de 1988 – data da entrada em vigor da atual Constituição – e 31 de dezembro de 2019, normas com maior relevância segundo o Modelo de Relevância construído por Amaral (2018), excluindo-se, portanto, dessa análise, as leis ordinárias, por serem consideradas, em sua maioria, normas de baixa relevância. No entanto, para a análise detalhada, foram consideradas as normas relevantes do primeiro ano de cada uma das seguintes legislaturas: 53ª (2011-2015), 54ª (2015-2019) e 55ª (2019-2023).

No período examinado, foram promulgadas 105 emendas à Constituição (retiradas as emendas de revisão) e 113 leis complementares, totalizando 218 atos normativos. Desses, 147 normas são originárias de membros do Congresso Nacional (autoria de deputados/as e senadores/as), mas apenas 12,9% são de autoria da Bancada Feminina, como pode-se verificar na Tabela 5:

---

<sup>10</sup> O Modelo de Relevância escolhido não leva em consideração os possíveis impactos das políticas aprovadas na vida das mulheres, o que deveria ser considerado na perspectiva da representação substantiva. Reconhecemos que essa é uma limitação do Modelo, mas há explicação para o fato. Há dificuldade de avaliação do impacto da legislação no Brasil, pela inexistência de instrumentos formais e processos institucionalizados para avaliação sistemática de impacto legislativo (monitoramento dos resultados da norma). Ademais, na construção do Modelo, essa questão foi levantada, ou seja, havia exemplos na literatura estrangeira que consideravam o impacto legislativo para medir relevância. No entanto, não foi possível aplicar ao caso brasileiro pela inexistência de políticas públicas de avaliação de impacto legislativo posterior à vigência da lei.

**Tabela 5 - Quantitativo de emendas à Constituição e leis complementares de autoria do Legislativo e percentual de representação feminina no período de 5/10/1988 a 31/12/2019**

Tipo de ato normativo	Total de normas editadas de autoria do Legislativo	Quantidade de normas de autoria feminina	Proporção de normas de autoria feminina <sup>2</sup> (%)
Emendas à Constituição <sup>1</sup>	75	12	16,0
Leis complementares	72	7	9,7
Total	147	19	12,9

**Notas:** (1) Não foram consideradas as seis Emendas Constitucionais de Revisão, porque a tramitação ocorreu sob regime diferenciado; (2) números arredondados para uma casa decimal.

**Fonte:** Elaboração própria com base em compilação realizada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi) a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg/CD) e da Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

A Tabela 5 mostra que a maior quantidade de atos normativos promulgados cuja autoria é feminina são as emendas à Constituição<sup>11</sup>, com 16% do total de emendas, índice ligeiramente maior se comparado com a representação feminina de 15% da legislatura anterior. Em segundo lugar estão as leis complementares, com 9,7%, índice mais baixo se comparado à representação feminina de 15% da legislatura anterior, o que reduz a média para 12,9%.

Já a Tabela 6 mostra o grau de relevância por tipo de ato normativo analisado, ou seja, emendas à Constituição e leis complementares:

**Tabela 6 - Número e proporção de emendas à Constituição e leis complementares de autoria da Bancada Feminina por relevância no período de 05/10/1988 a 31/12/2019**

Tipo de ato normativo	Alta relevância		Média relevância		Baixa relevância		Total
	N	% <sup>1</sup>	N	%	N	%	
Emendas à Constituição <sup>1</sup>	8	66,7	4	33,3	-	-	12
Leis complementares	1	14,3	4	57,1	2	28,6	7
Total	9	47,4	8	42,1	2	10,5	19

**Nota:** (1) Números arredondados para uma casa decimal.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados de Amaral (2018) e do Portal da Câmara dos Deputados.

<sup>11</sup> Neste trabalho, a referência à emenda à Constituição de autoria da Bancada Feminina, de forma genérica, pressupõe que a primeira subscrição seja de uma mulher, a autora principal. Isso se deve porque, para ser apresentada, a proposição necessita da assinatura de, no mínimo, um terço dos deputados (171) ou um terço dos senadores (27), e o número de legisladoras é insuficiente para cumprir o *quórum* exigido pela Constituição para apresentação de proposta de emenda à Constituição (PEC).

Ao comparar as emendas à Constituição de autoria da Bancada Feminina por relevância, 66,7% foram consideradas de alta relevância e 33,3% de média relevância, totalizando 100% da produção com relevância, acompanhando o resultado das emendas analisadas por Amaral (2018) em que quase 100% das emendas à Constituição é de alta e média relevância. Quanto às leis complementares, 71,4% são de alta (14,3%) e média relevância (57,1%) e apenas 28,6% são de baixa relevância. Esse número segue a média geral de leis complementares analisadas por Amaral (2018), em que 76% da produção de origem do Legislativo são de média e alta relevância, enquanto apenas 24% de baixa relevância. Analisando toda a produção de autoria da Bancada Feminina, 89,5% foram consideradas de alta (47,4%) e média relevância (42,1%) e apenas 10,5% de baixa relevância, dentre as 19 normas analisadas.

A Tabela 7 mostra o número e a proporção de cadeiras obtidas por mulheres em 2010, 2014 e 2018, assim como a quantidade de normas legais relevantes (emendas à Constituição e leis complementares) produzidas por mulheres no primeiro ano da legislatura associada:

**Tabela 7 - Número e proporção de cadeiras obtidas por mulheres na Câmara dos Deputados nas eleições de 2010, 2014 e 2018, e normas legais relevantes de autoria de deputadas no primeiro ano da legislatura seguinte (2011, 2015 e 2019)**

Eleição	Legislatura	Nº de cadeiras obtidas por mulheres	Proporção de cadeiras obtidas por mulheres (%)	Total de normas legais relevantes (primeiro ano da legislatura)	Nº de normas legais relevantes de autoria de deputadas (primeiro ano da legislatura)
2010	54 <sup>a</sup> (2011-2015)	45	8,8%	1	0
2014	55 <sup>a</sup> (2015-2019)	51	9,9%	9	3
2018	56 <sup>a</sup> (2019-2023)	77	15,0%	9	2

**Nota:** Apenas emendas à Constituição e leis complementares.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do TSE e de compilação realizada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg/CD) e da Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

Ao observar a Tabela 7, verifica-se que nenhuma norma legal relevante de autoria de deputadas foi promulgada no primeiro ano da 54<sup>a</sup> legislatura. No primeiro ano da 55<sup>a</sup> legislatura foram promulgadas três normas legais relevantes de autoria de deputadas. Esse número é maior que o número de normas relevantes promulgadas no primeiro ano da 56<sup>a</sup> legislatura (2019-2023), que totalizou apenas duas normas. Tal declínio pode indicar que

o fato de as mulheres terem obtido mais cadeiras nas eleições gerais de 2018 não se traduziu, necessariamente, no aumento da produção legislativa relevante de autoria da Bancada Feminina no primeiro ano da legislatura seguinte. Todavia, outras explicações podem ser consideradas em relação ao resultado encontrado. Uma hipótese poderia ser a renovação da Bancada Feminina no Congresso Nacional, o que dificultaria a mobilização para aprovação de normas relevantes de autoria das mulheres.

A Tabela 8 apresenta o total de deputadas eleitas em 2010 para a 54ª legislatura, em 2014 para a 55ª legislatura, e em 2018 para a 56ª legislatura, assim como a contagem de quantos mandatos as deputadas estavam exercendo em cada legislatura analisada:

**Tabela 8 - Total e percentual de mulheres deputadas federais em cada legislatura, por contagem de mandatos**

Mandatos	Legislaturas					
	54ª (2011-2015)		55ª (2015-2019)		56ª (2019-2023)	
	N	%	N	%	N	%
Primeiro mandato	19	42,2	28	54,9	43	55,8
Segundo mandato	12	26,7	12	23,5	16	20,7
Terceiro ou mais mandatos	14	31,1	11	21,5	18	23,3
Total (deputadas eleitas)	45	100	51	100	77	100

**Nota:** Percentuais arredondados para uma casa decimal.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Com efeito, há, simultaneamente, crescimento constante da Bancada Feminina nas três legislaturas analisadas, assim como aumento na proporção de renovação, conforme a Tabela 8. A proporção de deputadas de primeiro mandato passa de 42,2%, na 54ª legislatura, para 54,9%, na 55ª legislatura, e, depois, para 55,8%, na 56ª legislatura. Portanto, o maior aumento de renovação se deu entre a 54ª e a 55ª legislaturas, o que coincide com o aumento da produção legislativa relevante no período (vide Tabela 7). Então, a hipótese aventada de que a renovação ocorrida seria um dificultador para a aprovação de matérias relevantes parece não se sustentar, *a priori*. No entanto, é preciso considerar que há a possibilidade de essas deputadas terem outro tipo de experiência política, legislativa ou não. Por exemplo, podem ter sido deputadas estaduais, prefeitas ou vereadoras.

De todo modo, se considerarmos também os dados constantes do Quadro 2, verificamos que, em relação às normas relevantes de autoria feminina (emendas à Constituição e leis complementares), promulgadas no primeiro ano da 55ª (2015-2019) e 56ª (2019-2023) legislaturas, porquanto não houve normas relevantes promulgadas no primeiro ano da 54ª (2011-2015) legislatura de autoria feminina, o tempo de tramitação

da norma, o número de mandatos exercidos e a maior experiência política, pelo menos no âmbito da Câmara dos Deputados, não parecem ter sido fatores determinantes para sua aprovação.

**Quadro 2 - Normas legais relevantes (emendas à Constituição e leis complementares) de autoria feminina no primeiro ano da 55ª (2015-2019) e 56ª (2019-2023) legislaturas, mandatos e cargos relevantes associados a elas**

Norma (tempo de tramitação)	Relevância	Autoria principal	Mandatos <sup>1</sup>	Cargos Relevantes <sup>2</sup>
<b>2015</b>				
<p><b><u>EC<sup>3</sup> 85/15</u></b></p> <p><b>PEC<sup>3</sup> 290/13 na CD</b>  <b>PEC<sup>4</sup> 12/14 no SF</b>            (1 ano e 7 meses)            Atualiza o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação</p>	MÉDIA	Dep. Margarida Salomão (PT/MG)	<b>2 mandatos</b> (2011-2015; 2015-2019)	<p><b>LEGISLATIVO</b>            Vice-líder PT; Mesa (3ª suplente de secretário); CCULT<sup>5</sup>: 1ª Vice-Presidente; CDU<sup>6</sup>: Presidente.</p>
<p><b><u>EC 90/15</u></b></p> <p><b>PEC 90/11 na CD</b>  <b>PEC 31/16 no SF</b>            (4 anos)            Acrescenta o transporte como direito social</p>	ALTA	Dep. Luíza Erundina (PSB/SP e depois PSOL/SP)	<b>5 mandatos</b> (1999-2003; 2003-2007; 2007-2011; 2011-2015; 2015-2019)	<p><b>LEGISLATIVO</b>            Líder PSB; Mesa (3ª suplente de secretário; CCTCI<sup>7</sup>: 3ª vice-Presidente.  <b>EXECUTIVO</b>            Prefeita de São Paulo; Ministra-Chefe da Secretaria de Administração Federal.</p>
<p><b><u>LC<sup>3</sup> 153/15</u></b></p> <p><b>PLP<sup>3</sup> 13/15 na CD</b>  <b>PLC<sup>3</sup> 26/15 no SF</b>            (menos de 1 ano)            Cria o FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional</p>	MÉDIA	Dep. Rosângela Gomes (PRB, depois Republicanos/RJ)	<b>1 mandato</b> (2015/2019)	<p><b>LEGISLATIVO</b>            Vice-líder bloco (PRB/PTN/PMN /PRP/PSDC/PRTB); Vice-líder Republicanos; 3ª Procuradora Adjunta; CDHM<sup>8</sup> - 1ª Vice-Presidente.</p>



**Quadro 2 (Cont.) - Normas legais relevantes (emendas à Constituição e leis complementares) de autoria feminina no primeiro ano da 55ª (2015-2019) e 56ª (2019-2023) legislaturas, mandatos e cargos relevantes associados a elas**

<b>Norma (tempo de tramitação)</b>	<b>Relevância</b>	<b>Autoria principal</b>	<b>Mandatos<sup>1</sup></b>	<b>Cargos Relevantes<sup>2</sup></b>
<b>2019</b>				
<p><b><u>EC 105/19</u></b></p> <p><b>PEC 61/15 no SF;</b> <b>PEC 48/19 na CD</b> (4 anos e 6 meses) Alocação de recursos ao FPE E FPM por meio de emendas individuais ao orçamento</p>	MÉDIA	Sen. Gleisi Hoffmann (PT/PR)	<b>2 mandatos</b> <b>Senadora</b> (2011-2019) <b>Deputada</b> (2019-2023)	<p><b>LEGISLATIVO</b> Líder do PT no SF; Vice-Líder PT na CD.</p> <p><b>EXECUTIVO</b> Ministra-Chefe da Casa Civil.</p>
<p><b><u>LC 170/19</u></b></p> <p><b>PLP 55/19 (CD/SF)</b> (menos de 1 ano) Prorrogação das isenções vinculadas ao ICMS destinadas a templos e entidades beneficentes</p>	MÉDIA	Dep. Clarissa Garotinho (PROS/RJ)	<b>2 mandatos</b> (2015-2019; 2019-2023)	<p><b>LEGISLATIVO</b> Vice-líder Bloco PR/PSD/PROS; Vice-líder Bloco PTB/PROS; Vice-líder PROS; Presidente CVT.<sup>9</sup></p>

**Notas:** (1) Mandatos no Congresso Nacional, na data da promulgação da norma; (2) cargos mais relevantes ocupados no Legislativo e no Executivo; (3) EC (Emenda à Constituição), LC (Lei complementar), PEC (proposta de emenda à Constituição), PLP (Projeto de lei complementar), PLC (Projeto de lei da Câmara); (4) Conquanto PEC de autoria de parlamentares apenas possa ser apresentada por um terço dos deputados ou um terço dos senadores, considera-se o primeiro(a) autor(a) como autor(a) principal; (5) CCULT (Comissão de Cultura); (6) CDU (Comissão de Desenvolvimento Urbano); (7) CCTCI (Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática); (8) CDHM (Comissão de Direitos Humanos e Minorias); (9) CVT (Comissão de Viação e Transportes).

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados de Amaral (2018) e do Portal da Câmara dos Deputados.

Duas das proposições transformadas em normas jurídicas em 2015 são de autoria de mulheres que ou pertenciam ao partido do governo à época ou ao partido componente de sua base de sustentação no Congresso (PEC 290/2013 e PLP 13/2015). Por sua vez, a PEC 290/2013 é de autoria de deputada historicamente ligada a partidos mais à esquerda do espectro político. Considerando essas conexões, parece razoável supor que a

identificação ideológica<sup>12</sup> tenha sido fator importante na rápida tramitação e aprovação das propostas.

Igualmente, as proposições relevantes aprovadas no primeiro ano da legislatura anterior trazem peculiaridades que afastam a influência do número de mandatos e de maior experiência política na Câmara dos Deputados como fatores determinantes para sua aprovação. No caso do PLP 55/2019, o tema tratado guarda consonância com o perfil mais conservador do governo eleito à época, assim como no que diz respeito ao crescimento do número de deputados ligados a confissões religiosas na última eleição. Já o conteúdo da PEC 48/2019, oriunda do Senado Federal, é de interesse suprapartidário e de importância para a sustentabilidade fiscal de estados e municípios, característica que pode ter sido preponderante para sua rápida tramitação e aprovação na Câmara dos Deputados, não obstante a autora pertencer a um partido que, na legislatura passada, fez parte da oposição ao governo eleito.

Em suma, não se observa que a coesão ou a atuação da Bancada Feminina, *prima facie*, tenha sido fator decisivo para a aprovação das propostas classificadas como relevantes. Acrescente-se que, nos cinco casos, a relatoria das proposições, na Câmara dos Deputados, coube a homens, e somente uma das proposições trata de tema de interesse das mulheres. Diante desse cenário, seria oportuno o aprofundamento da pesquisa para buscar identificar, na tramitação dessas proposições, em que medida houve incidência da Bancada Feminina para possibilitar a aprovação.

Outra hipótese explicativa para os resultados encontrados, que, em tese, demonstram que o aumento do número de deputadas eleitas não se traduz no aumento da aprovação de proposições relevantes de autoria de mulheres, é a possibilidade de maior incidência política da Bancada Feminina em proposições que, embora de autoria masculina ou institucional, tratem de temas de interesse das mulheres. Nessa perspectiva, exemplo emblemático é a Reforma da Previdência aprovada em 2019.

A PEC 6, de 2019 (Brasil, 2019a), de autoria do Poder Executivo, visava a mudanças significativas no sistema público de previdência social brasileiro, com impacto expressivo na vida dos atuais e futuros segurados. No que tange à proteção previdenciária feminina, as medidas propostas previam maior rigidez para acesso das mulheres aos benefícios previdenciários, tanto na condição de seguradas como de dependentes, a exemplo do maior tempo de contribuição e aumento da idade mínima para acesso à aposentadoria por idade; nova forma de cálculo do valor dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte; e critérios mais rígidos para aposentadoria de professoras de educação básica e trabalhadoras rurais. A atuação coesa e combativa da bancada permitiu, por exemplo, que, no Plenário da Câmara dos Deputados, fossem alterados pontos

---

<sup>12</sup> A identificação ideológica ou não das parlamentares com o governo pode indicar possível barreira para a representação política das mulheres. Por exemplo, parlamentares e bancadas associadas às vertentes religiosas mais fundamentalistas tendem a se posicionar contrariamente a algumas pautas das mulheres, como, por exemplo, os direitos reprodutivos. No entanto, não foi possível explorar esse tema neste artigo, configurando agenda de pesquisa para o futuro.

negativos para a proteção previdenciária feminina – constantes do substitutivo oferecido pelo relator da matéria e aprovado pela Comissão especial.

Importante destacar que, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a pressão de ativistas, associações e grupos feministas, do recém-criado Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e a atuação contundente das 26 deputadas constituintes permitiram que o “lobby do batom” alcançasse conquistas importantes para as mulheres no novo texto constitucional, assim como obtivessem êxito em outros temas relacionados à ordem social (Souza, 2008; De Melo; Thomé, 2018).

Continuando a avaliação da produção legislativa pela ótica de gênero, passa-se agora à análise das autorias e relatorias das propostas de emenda à Constituição e dos projetos de lei complementar transformados em norma jurídica nos anos de 2011, 2015 e 2019, correspondentes ao primeiro ano das 54<sup>a</sup>, 55<sup>a</sup> e 56<sup>a</sup> legislaturas. Nesse período, foram promulgadas 14 leis complementares e 13 emendas à Constituição.

Ao separar por ato normativo, a Tabela 9 mostra que, das 14 leis complementares, apenas duas são de autoria da Bancada Feminina (14%), e, entre as 48 relatorias examinadas, somente cinco foram relatadas por mulheres (10%). Verifica-se, também, que o número de relatorias no Senado (4) foi superior ao número na Câmara, onde apenas um projeto de lei complementar foi relatado por mulher, em 2015. A mesma hipótese anterior poderia ser aplicada nesse caso, ou seja, a de que a grande renovação da Bancada Feminina no Congresso Nacional dificultou a designação de relatorias femininas no ano de 2019.

**Tabela 9 - Quantitativo de autoria e de relatoria de projetos de lei complementar aprovados e transformados em normas jurídicas no primeiro ano da 54<sup>a</sup> (2011-2015), 55<sup>a</sup> (2015-2019) e 56<sup>a</sup> (2019-2023) legislaturas**

Ano	Nº de normas promulgadas	Câmara dos Deputados		Senado Federal	
		Autoria Feminina	Relatoria <sup>1</sup> Feminina	Autoria Feminina	Relatoria Feminina
2011	2	-	-	-	1
2015	5	1	1	-	2
2019	7	1	-	-	1
Total	14	2	1	-	4

**Nota:** Cada proposição pode ter vários relatores designados em cada Casa, dependendo da tramitação, pois o projeto pode passar por várias comissões.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Portal da Câmara dos Deputados, do Portal do Senado Federal e do Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

Quanto às emendas à Constituição, a Tabela 10 mostra que, das 13 emendas à Constituição examinadas, três são de autoria da Bancada Feminina (23%) e apenas três foram relatadas por mulheres, entre as 39 relatorias examinadas (8%). Em comparação com as leis complementares, a autoria da Bancada Feminina de emendas à Constituição promulgadas está em número superior ao de leis complementares (23% contra 14%). No entanto, no que se refere às relatorias, há leve queda em relação às leis complementares

(8% contra 10%). Não se poderia utilizar a mesma hipótese explicativa levantada anteriormente, uma vez que duas das três relatorias foram designadas para normas promulgadas em 2019.

**Tabela 10 - Quantitativo de autoria e de relatoria de propostas de emenda à Constituição aprovadas e transformadas em normas jurídicas no primeiro ano da 54<sup>a</sup> (2011-2015), 55<sup>a</sup> (2015-2019) e 56<sup>a</sup> (2019-2023) legislaturas**

Ano	Nº de normas promulgadas	Câmara dos Deputados		Senado Federal	
		Autoria Feminina	Relatoria Feminina	Autoria Feminina	Relatoria Feminina
2011	1	-	-	-	-
2015	6	2	1	-	-
2019	6	-	1	1	1
Total	13	2	2	1	1

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Portal da Câmara dos Deputados, do Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

Especificamente em relação à dimensão substantiva, em que se propõe examinar o subconjunto de proposições apresentadas por mulheres que dizem respeito a pautas femininas, aprovadas e transformadas em normas jurídicas, partiu-se do universo de proposições apresentadas no período de 2011 a 2019, entre projetos de lei complementar e ordinária, projetos de resolução e propostas de emenda à Constituição, conquanto não tenham sido identificadas propostas de emenda relacionadas a pautas femininas. Realizada a pesquisa, foram encontradas 73 proposições transformadas em normas jurídicas. Desse total, apenas 24 tratam, ainda que de forma tangencial, de política pública ou homenagem à mulher, agrupadas da seguinte forma: 18 tratam de temas sociais ou consistem em efemérides relacionadas a pessoas que, de alguma forma, contribuíram para maior visibilidade feminina na sociedade; e seis proposições tratam de políticas públicas estruturantes, como saúde, proteção da mulher contra violência de gênero, e da participação da mulher no processo eleitoral.

Identificadas as matérias das proposições, a etapa seguinte foi verificar a relevância da matéria, aplicando o Modelo de Relevância desenvolvido por Amaral (2018). O resultado pode ser visto no Quadro 3:

**Quadro 3 - Proposições apresentadas por mulheres entre 2011 e 2019, aprovadas e transformadas em normas jurídicas, classificadas segundo a relevância e relacionadas à pauta feminina<sup>13</sup>**

Proposição	Conteúdo	Relevância da matéria
PL 522/2011	Inscribe o nome de Bárbara Pereira de Alencar no "Livro dos Heróis da Pátria".	Baixa
PL 3683/2012	Inscribe o nome de Jovita Alves Feitosa no Livro dos Heróis da Pátria.	Baixa
PL 3684/2012	Inscribe o nome de Clara Felipa Camarão no Livro dos Heróis da Pátria.	Baixa
PL 7657/2014	Concede pensão especial à atleta Lais Souza. NOVA EMENTA: Concede pensão especial à atleta Lais da Silva Souza.	Baixa
PL 347/2015	Acrescenta dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar e dá outras providências.	Baixa
PL 349/2015	Dispõe sobre o combate à violência e à discriminação político-eleitorais contra a mulher. NOVA EMENTA: Estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher; e altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Explicação: Altera a Lei nº 4.737, de 1965 e a Lei nº 9.504, de 1997.	Média
PL 2565/2015	Altera a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "institui o Programa Bolsa família e dá outras providências", para incluir a exigência de realização do exame preventivo ginecológico entre as condicionalidades previstas para a concessão do benefício. NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que "dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres do colo uterino e de mama, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS", para estabelecer que serão desenvolvidas estratégias específicas de busca ativa de mulheres que enfrentam dificuldades de acesso aos procedimentos previstos no art. 1º da referida Lei.	Baixa
PL 3010/2015	Dispõe sobre ações do Outubro Rosa.	Baixa
PL 3012/2015	Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de vigência das bolsas de estudo concedidas por agências de fomento para proteção às mulheres bolsistas em função de maternidade. NOVA EMENTA: Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de vigência das bolsas de estudo concedidas por agências de fomento à pesquisa nos casos de maternidade e de adoção.	Baixa

<sup>13</sup> Os critérios utilizados para classificação das propostas legislativas como propostas que defendem "pautas femininas" foram os seguintes: em primeiro lugar, foram pesquisados projetos que tratavam de temas de interesse das mulheres, na perspectiva de garantia, aquisição e/ou ampliação de direitos para as mulheres e/ou que promovam sua defesa, como, por exemplo, aqueles que tratam do combate à violência contra a mulher. Após a pesquisa quantitativa, foi realizada análise do conteúdo de cada proposição, para verificar se efetivamente todas eram relacionadas à pauta feminina e não retrocediam em direitos.

**Quadro 3 (Cont.) - Proposições apresentadas por mulheres entre 2011 e 2019, aprovadas e transformadas em normas jurídicas, classificadas segundo a relevância e relacionadas à pauta feminina**

Proposição	Conteúdo	Relevância da matéria
PL 3088/2015	Inscreve o nome de Dandara dos Palmares e de Luiza Mahin no Livro dos Heróis da Pátria.	Baixa
PL 3452/2015	Institui o mês de agosto como o Mês do Aleitamento Materno.	Baixa
PL 4176/2015	Acrescenta um parágrafo único ao art. 292, do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de processo Penal - vedando o uso de algemas em mulheres grávidas durante o parto e durante a fase de puerpério imediato. NOVA EMENTA: Acrescenta parágrafo único ao art. 292 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para vedar o uso de algemas em mulheres grávidas durante o parto e em mulheres durante a fase de puerpério imediato.	Baixa
PL 4411/2016	Inscreve o nome de Zuleika Angel Jones no Livro dos Heróis da Pátria. Explicação: Altera a Lei nº 11.597, de 2007.	Baixa
PL 4614/2016	Altera a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para acrescentar atribuição à Polícia Federal no que concerne à investigação de crimes praticados por meio da rede mundial de computadores que difundam conteúdo misógino, ou seja, aqueles que propagam o ódio ou a aversão às mulheres.	Baixa
PL 5327/2016	Inscreve o nome de Nelson de Souza Carneiro no Livro dos Heróis da Pátria. OBS: autor da lei do divórcio.	Baixa
PL 7119/2017	Confere nova redação ao artigo 1520 da Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, de modo a suprimir as exceções legais ao casamento infantil. NOVA EMENTA: Confere nova redação ao art. 1.520 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para suprimir as exceções legais permissivas do casamento infantil.	Baixa
PL 7874/2017	Dispõe sobre a perda do poder familiar em caso de feminicídio, de lesões gravíssimas e abuso sexual contra filhos. NOVA EMENTA: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre hipóteses de perda de poder familiar. Explicação: Altera a Lei nº 10.406, de 2002.	Baixa
PL 1619/2019 (Nº Anterior: PL 8599/2017)	Acrescenta dispositivo à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre a prioridade da mulher que sofre violência doméstica à vaga para seus filhos nos centros de educação infantil. NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.	Média



**Quadro 3 (Cont.) - Proposições apresentadas por mulheres entre 2011 e 2019, aprovadas e transformadas em normas jurídicas, classificadas segundo a relevância e relacionadas à pauta feminina**

Proposição	Conteúdo	Relevância da matéria
PL 2538/2019 (Nº Anterior: PL 3837/2015)	"torna obrigatória o registro de violência contra a mulher no prontuário de atendimento médico, na forma que especifica". NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher.	Baixa
PL 3820/2019 (Nº Anterior: PL 1710/2015)	Dispõe sobre a política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras.	Baixa
PL 6298/2019	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar a aplicação do Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida (Frida). NOVA EMENTA: Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.	Baixa
PLP 13/2015	Altera a redação do art. 3º da Lei Complementar 79, de 7 de janeiro de 1994, que "cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN", e dá outras providências. Explicação: Destina recursos do Fundo Penitenciário Nacional para implantação de berçário e creche nos estabelecimentos penais.	Baixa
PRC 148/2016	Institui a Medalha Mietta Santiago.	Baixa
PRC 281/2017	Altera a Resolução nº 25, de 2001, para instituir o "Comitê de Defesa da Mulher contra Assédio Moral ou Sexual" no âmbito da Câmara dos Deputados. NOVA EMENTA: Altera o Capítulo II - A do Título II da Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, para instituir o Comitê de Defesa da Mulher contra Assédio Moral ou Sexual no âmbito da Câmara dos Deputados.	Baixa
PRC 79/2019	Denomina "Ala Celina Guimarães Viana - Patrona do Voto Feminino no Brasil" espaço da Câmara dos Deputados	Baixa

**Nota:** As proposições foram classificadas segundo a relevância, em baixa, média ou alta relevância.

**Fonte:** Elaboração própria com base em Amaral (2018).

Das 24 proposições analisadas, a maioria (22) foi classificada como norma de baixa relevância, ou porque não houve repercussão externa sobre a matéria (na mídia), ou porque não houve repercussão interna – no próprio Legislativo –, ou seja, não foram realizadas audiências públicas com a sociedade para debater a matéria, ou não houve discussão entre os membros do Congresso, nem votações nominais, muito menos a utilização de instrumentos regimentais ou constitucionais para acelerar ou obstruir a matéria.

Esse fato pode ser uma evidência de que matérias relacionadas à pauta feminina não mobilizam o Congresso como um todo, tão somente a própria bancada, e, por essa razão, têm pouca repercussão. Logo, uma das hipóteses que pode ser levantada é que

políticas que são relevantes para mulheres não têm relevância no Congresso e na sociedade como deveriam, por serem políticas de minorias.

#### *Avaliação da ocupação de espaços de poder no parlamento pela ótica de gênero*

Consideram-se espaços de poder, no escopo deste artigo, as presidências das Casas Legislativas, os cargos dos demais membros da Mesa, de líderes e vice-líderes partidários, de presidentes das comissões permanentes e especiais (que tratem de PEC) e de relatores de proposições em tramitação.

Na Tabela 11, é apresentado um comparativo dos quantitativos de ocupação desses espaços de poder nas três legislaturas analisadas. Tendo por objetivo fornecer visão mais precisa, considerou-se, em alguns casos, o espaço e o cargo. Dessa forma, compilou-se a presença das mulheres na Mesa Diretora, como líder ou vice-líder de partido ou bloco partidário, como presidente de comissão permanente, e como presidente de comissão especial destinada a analisar PEC ou como relatora<sup>14</sup>.

**Tabela 11 - Ocupação de Espaços de Poder na Câmara dos Deputados por Mulheres no primeiro ano das 54<sup>a</sup> (2011-2015), 55<sup>a</sup> (2015-2019) e 56<sup>a</sup> (2019-2023) legislaturas**

Espaço de Poder / Cargo	Legislatura <sup>1</sup>		
	54 <sup>a</sup> (1º ano: 2011)	55 <sup>a</sup> (1º ano: 2015)	56 <sup>a</sup> (1º ano: 2019)
Mesa Diretora <sup>2</sup>	1	1	1
Líder de partido ou bloco	2	3	3
Vice-líder de partido ou bloco	16	30	50
Presidente de comissão permanente	2	4	4
Presidente de comissão especial	2	3	6
Relatora	3	4	2
Total de Espaços/Cargos Ocupados <sup>3</sup>	26	45	66

**Notas:** (1) Foi computada apenas a ocupação de cargos nos primeiros anos das 54<sup>a</sup>, 55<sup>a</sup> e 56<sup>a</sup> legislaturas; (2) 2011 – Rose de Freitas: 1<sup>a</sup> Vice-Presidente, 2015 – Mara Gabrilli: 3<sup>a</sup> Secretária, 2019 - Soraya Santos: 1<sup>a</sup> Secretária; (3) os quantitativos expressos nessa linha podem ser maiores que o número distinto de deputadas federais ocupando as posições, uma vez que uma deputada pode ocupar mais de uma posição.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados de Pires (2018) e da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

<sup>14</sup> Com o desenrolar da pesquisa, pretende-se expandir esses dados, agregando outros espaços e cargos. Os dados detalhados não foram incluídos aqui por restrições de espaço, mas podem ser solicitados aos autores.

Ao analisar a ocupação dos espaços de poder descrita na Tabela 11, nota-se, em primeiro lugar, um aumento expressivo no número total: de 26, em 2011, para 45, em 2015, e 66, em 2019. No entanto, quando se desagregam esses números, percebe-se que tal aumento não ocorreu na mesma proporção em todos os espaços de poder considerados. Além disso, a trajetória política das parlamentares parece influenciar o processo.

Começando com a ocupação de cargos na Mesa Diretora, verifica-se que o quantitativo foi o mesmo: uma parlamentar em cada legislatura<sup>15</sup>. Uma delas era deputada de primeiro mandato: Mara Gabrilli. No entanto, não era inexperiente em política: já havia sido secretária da prefeitura de São Paulo. Soraya Santos, ao seu turno, estava no seu segundo mandato consecutivo e, além disso, fora do Congresso Nacional, já havia se candidatado a prefeita de Niterói (RJ) e a deputada estadual pelo Rio de Janeiro, tendo obtido a suplência.

No que se refere à ocupação de cargos em lideranças de partidos ou blocos partidários<sup>16</sup>, há duas constatações: o número de deputadas líderes aumentou de 2, em 2011, para 3, em 2015, e assim permaneceu em 2019. Ou seja, praticamente há estagnação, ou mesmo queda, em termos proporcionais, dado que o número de partidos aumentou no período. Em relação a vice-líderes, houve aumento expressivo no número de posições conquistadas: 16, em 2011; 30, em 2015; 50, em 2019. Isto é, embora as mulheres não tenham conseguido aumentar sua participação como líderes, o fizeram como vice-líderes. Isso é importante, uma vez que os vice-líderes possuem atribuições regimentais importantes, tais como participar, representando o líder, "dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta"<sup>17</sup>.

Já no comando de comissões permanentes, o fenômeno é semelhante ao ocorrido com as lideranças: o número de deputadas nessa posição passa de 2, em 2011, para 4, em 2015 e assim permanece em 2019. Mais uma vez, parece haver influência do capital político acumulado das parlamentares. Em 2015, Clarissa Garotinho e Soraya Santos estavam em primeiro mandato na Câmara dos Deputados. No entanto, Clarissa Garotinho já havia sido deputada estadual pelo Rio de Janeiro e Soraya Santos, como mencionado anteriormente, também já possuía alguma experiência política. Jô Moraes estava em seu terceiro mandato. A única deputada a ocupar presidência de comissão permanente sem nenhum tipo de experiência prévia foi Júlia Marinho. Em 2019, Benedita da Silva estava em seu quinto mandato, sendo o terceiro consecutivo. Lídice da Mata assumia seu terceiro mandato. Professora Marcivania iniciava seu segundo mandato consecutivo. A única

---

15 Não consideramos as suplências na análise pelo fato de que não fazem parte da Mesa Diretora. Esta é composta de Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, conforme dispõem os arts. 14, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1989), e 46 do Regimento Interno do Senado Federal (Brasil, 1970).

16 Foram consideradas as lideranças de partidos, de blocos parlamentares, do governo, da oposição, da maioria e da minoria.

17 Art. 10, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1989).

deputada a ocupar a presidência de comissão permanente no primeiro ano da 56ª legislatura (2019-2023) foi Luisa Canziani, que, embora não tivesse experiência política própria anterior, é filha de ex-deputado federal (Alex Canziani) e pode ter herdado o que se convencionou denominar capital (político) familiar (ver Miguel; Marques; Machado, 2015).

Em relação a funções relevantes nas comissões especiais, o quantitativo de deputadas que assumiram a presidência aumentou de 2, em 2011, para 3, em 2015, e para 6, em 2019. Embora o aumento tenha sido expressivo do ponto de vista relativo, nominalmente ainda é muito baixo, uma vez que dezenas de comissões especiais são instaladas a cada ano. Já o número de relatorias atribuídas a mulheres aumentou de 3, em 2011, para 4, em 2015, mas caiu novamente para 2, em 2019. Um fato interessante é que, em 2011, as duas únicas mulheres a assumirem a presidência desse tipo de comissão eram políticas experientes: Bruna Furlan estava no terceiro mandato e Margarete Coelho havia sido deputada estadual pelo Piauí e vice-governadora desse estado, indicador da importância do capital político também para a ascensão interna na Câmara dos Deputados.

A análise da ocupação dos cargos destacados por mulheres nas duas últimas legislaturas mostra que, em geral, ou a deputada já havia exercido mandatos anteriores na Câmara dos Deputados ou possuía algum tipo de experiência política prévia. Duas deputadas parecem ter sido exceção a essa regra, ainda assim, uma delas possuía capital familiar. Certamente, é necessário ampliar o escopo e incorporar um histórico maior de legislaturas, mas as evidências até aqui colhidas apontam para a importância da trajetória política prévia das deputadas federais na ocupação de espaços de poder na Casa e, nisso, não parecem diferir muito do que ocorre com os deputados.

No entanto, o equilíbrio na ocupação desses espaços continua desafiador, uma vez que as barreiras eleitorais anteriores dificultaram a própria formação de uma trajetória política mais robusta para a maioria das deputadas, conforme indica a literatura. Nesse contexto, Araújo e Borges (2013), por meio de *survey*, identificaram que 39% das mulheres candidatas revelaram perceber resistência à campanha eleitoral, contra 30% dos homens. No mesmo sentido, Bolognesi; Perissinotto e Codato (2016, p. 249) mostram que as candidatas mulheres possuíam *disposição política* estatisticamente inferior à dos candidatos – em que disposição política indica as diferentes capacidades sociais que cada tipo de ocupação profissional oferece aos candidatos em relação a sua qualificação para cargos políticos eletivos.

Com efeito, além da sub-representação no campo eleitoral, barreiras enfrentadas pelas mulheres na arena legislativa restringem as oportunidades de ocuparem posições de destaque no exercício dos mandatos. Biroli e Mello (2010) destacam que a atuação das parlamentares nas organizações partidárias e instâncias legislativas ocorre de forma controlada e limitada, em espaços considerados adequados à sua participação. Ratificando essa percepção, Castro (2022) afirma que obstáculos institucionais, associados ao baixo quantitativo de mulheres eleitas, constroem e impedem participação e ocupação de

estruturas internas de poder. Da mesma forma, Rezende (2017) ressalta o duplo desafio de eleger mais mulheres e garantir condições para que as eleitas possam ocupar mais espaços de poder e de decisão.

Importante ainda destacar que recentemente houve a criação de novos órgãos com a função de zelar pela participação mais efetiva das parlamentares nas atividades das Casas Legislativas, representando novos espaços de poder dentro do parlamento. O primeiro foi a Procuradoria Especial da Mulher na Câmara dos Deputados, ação que configurou marco no combate à sub-representação de mulheres em órgãos decisórios (Brasil, 2009).

Em 2013, outra iniciativa importante foi a criação da Secretaria da Mulher, integrada pela Coordenadoria dos Direitos da Mulher e pela Procuradoria da Mulher, sem relação de subordinação entre elas. Nesse mesmo momento, também foi criado o Comitê de Defesa da Mulher contra Assédio Moral ou Sexual, destinado a receber denúncias de Parlamentares, de servidoras, estagiárias e visitantes, mas também de homens, que sofreram assédio (Brasil, 2013a).

De outra parte, a criação da Coordenadoria dos Direitos da Mulher foi de suma importância, pois institucionalizou a participação das deputadas nas reuniões de líderes, quando convocadas pelo Presidente da Câmara, com direito a voz e voto. Essas reuniões são decisivas para a montagem da pauta, ocasião em que se decide que matérias serão deliberadas pelo Plenário da Câmara. Outra prerrogativa importante foi o uso da palavra durante o período destinado às Comunicações de Liderança, por cinco minutos, para expressar a posição das parlamentares quanto à votação de proposições e para o conhecimento das ações de interesse da Coordenadoria dos Direitos da Mulher.

Com a criação de todos esses órgãos, as deputadas passaram a ter espaços de poder nunca antes criados no parlamento, destinados exclusivamente a mulheres, como se pode verificar na Tabela 12:

**Tabela 12 - Quantitativo de cargos destinados exclusivamente a mulheres, constantes da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados**

Órgão	Cargos
Procuradoria da Mulher	1 Procuradora 3 Procuradoras Adjuntas
Coordenadoria dos Direitos da Mulher	1 Coordenadora-Geral dos Direitos da Mulher 3 Coordenadoras Adjuntas
Comitê de Defesa da Mulher contra Assédio Moral ou Sexual	3 deputadas
Total	11

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Portal da Câmara dos Deputados e informações constantes dos arts. 20-A, § 3º; 20-B e 20-C do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1989).

Ainda no processo de institucionalização de espaços de poder destinados à Bancada Feminina, houve a criação, em 2016, da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, destinada, entre outros assuntos, a receber, avaliar e investigar denúncias relativas à violação dos direitos da mulher, bem como fiscalizar diversos programas de apoio às mulheres e matérias atinentes à igualdade racial feminina (Brasil, 2016a). Como comissão permanente, é de sua competência a apreciação, no mérito, de proposições legislativas que tratem de temas relacionados especificamente à mulher e a seus direitos de cidadania.

Finalmente, em 2022, foi criado o Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) para “monitorar indicadores e centralizar estudos sobre a atuação política de mulheres em âmbito federal, estadual e municipal”, vinculado à Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, em parceria com a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Ele é coordenado, em âmbito nacional, por três deputadas federais, e por uma deputada estadual/distrital em âmbito estadual, onde ramificam as pesquisas e o acesso a dados. O ONMP passou a integrar a estrutura formal da Câmara dos Deputados em 2022, por alteração regimental<sup>18</sup>, e tem produzido diversos estudos com recorte de gênero e encaminhado propostas normativas para reduzir a sub-representação política feminina (Brasil, 2022a).

No Senado Federal, foi criada igualmente a Procuradoria Especial da Mulher (Brasil, 2013b), mas também o Observatório da Mulher contra a Violência – OMV (Brasil, 2016b), tendo como funções, entre outras, promover estudos sobre a violência doméstica e apoiar e subsidiar o trabalho da Procuradoria Especial da Mulher do Senado e a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a mulher. Recentemente, a bancada feminina no Senado recebeu o direito de indicar líder e vice-líder, com revezamento a cada seis meses, e direito à preferência para o uso da palavra, direito a voto e prerrogativa para apresentação de destaques (Brasil, 2021).

## Considerações finais

Este artigo analisou a representação política pela ótica de gênero e buscou investigar se o aumento na ocupação de cadeiras por mulheres no parlamento, do ponto de vista eleitoral, representou participação efetiva dentro do Congresso, ou seja, se houve reflexos na produção legislativa, em cargos de destaque no parlamento ou na aprovação de temas de interesse das mulheres.

Nessa análise, partiu-se de um modelo conceitual multidimensional, que opera em três níveis e é constituído por quatro dimensões ou perspectivas principais de representação política – formal, descritiva, simbólica e substantiva –, e desenvolveu-se metodologia que articula as quatro dimensões com três indicadores de avaliação: composição do parlamento, produção legislativa e espaços de poder. Conforme assinalado,

---

<sup>18</sup> Resolução nº 35, de 2022 (Brasil, 2022b).

trata-se de pesquisa exploratória. Paulatinamente, espera-se contribuir para o entendimento das interações entre a arena eleitoral e a arena legislativa, especialmente no que tange às barreiras enfrentadas pelas mulheres rumo à participação política mais paritária e relevante.

Até onde avançamos, houve aumento da produção legislativa de autoria feminina em todos os anos examinados e em percentual superior ao número de cadeiras, o que pode ser uma evidência de ativismo feminino na elaboração de leis. Entretanto, os dados parecem indicar que o aumento no número de deputadas e senadoras não se traduziu em maior aprovação de normas relevantes de autoria feminina ou relacionadas à pauta das mulheres, nem no aumento expressivo da ocupação de espaços de poder tradicionalmente ocupados pelos homens nas Casas Legislativas, como a presidência das Casas e as lideranças partidárias. No entanto, é importante destacar que houve aumento considerável na ocupação de vice-lideranças de partidos ou blocos pelas mulheres no período analisado. Embora seja um cargo menos importante que a participação na Mesa Diretora ou na própria liderança partidária, ainda assim se trata de fenômeno digno de nota. Essa conquista pode motivar as mulheres a tentar, nas próximas legislaturas, ampliar a participação naquelas posições de poder.

Todavia, observa-se maior atuação da Bancada Feminina para a abertura de novos espaços de poder, a exemplo da Procuradoria da Mulher, da Secretaria da Mulher e da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Além disso, a bancada parece atuar em matérias que, embora sejam de autoria masculina ou institucional, têm impacto relevante na vida das mulheres, a exemplo da recente Reforma da Previdência.

Acreditamos que esses dados sobre ocupação de cargos de liderança dentro do Legislativo são relevantes e configuram contribuição importante deste artigo para a literatura, uma vez que há poucos trabalhos sobre esse tema. Por fim, torna-se necessário o aprofundamento e a ampliação da investigação para a eventual comprovação das tendências observadas no estudo exploratório objeto deste artigo.

### Referências bibliográficas

ÁLVARES, M. L. M. "Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, p. 895-939, 2008.

AMARAL, A. R. V. P. "A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2018.

ARAÚJO, C. "Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 193-271, jun. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/tGtdSWCqjLRJX4cSsLDHfdB/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

ARAÚJO, C. M. O.; BORGES, D. "Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o 'gênero' das candidaturas em 2010". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 21, nº 46, p. 69-91, 2013.

ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (Eds.). *Mujeres y política en América Latina*. Sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Claridad, 2008.

ATENEA. Brasil: onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - *PNUD Brasil*. ONU Mulheres, Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. IDEA Internacional. 2020. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA\\_Brasil\\_FINAL23Sep.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL23Sep.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BACKES, A. L., et al. *Breve análise dos dados sobre candidaturas das mulheres nas eleições de 2018*. Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2018.

BIROLI, F.; MELLO, J. "Gênero e Representação Política: hipóteses sobre as diferenças entre a atuação de deputadas e deputados federais na 52ª legislatura (2003-2006)". *Revista Ártemis*, vol. 11, p. 1-20, 2010.

BOLOGNESI, B.; MONSEFF PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. "Reclutamiento político en Brasil: Mujeres, negros y partidos en las elecciones federales de 2014". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, vol. 61, nº 226, p. 247-278, 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*: aprovado pela Resolução nº 93 de 1970. Texto compilado até 28 dez. 2023. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/1992 a 134/2024, pelo Decreto Legislativo n. 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão n.s 1 a 6/1994. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2024. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução nº 17 de 1989 e alterado até a Resolução nº 11, de 2024. 27ª ed. 1989. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2024. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 26 set. 2024.

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*: República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2 out. 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial*: República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 10, de 2009. Cria a Procuradoria Especial da Mulher, alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17 de 1989, e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, p. 22885, 22 mai. 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2009/resolucaodacamaradosdeputados-10-21-maio-2009-588668-publicacaooriginal-113377-pl.html>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 31, de 2013. Altera o Capítulo II-A do Título II e o art. 243 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989,

para dispor sobre a Secretaria da Mulher, a Procuradoria da Mulher e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher; altera a Resolução nº 1 de 2007; e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, p. 30699, 11 jul. 2013a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacamaradosdeputados-31-10-julho-2013-776515-publicacaooriginal-140479-pl.html>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 9, de 2013. Cria a Procuradoria Especial da Mulher no Senado Federal. *Diário Oficial*: República Federativa do Brasil. Brasília, DF, p. 1, col. 1, 26 mar. 2013b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/590038/publicacao/15622754>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 15, de 2016. Cria a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, p. 709, 28 abr. 2016a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2016/resolucaodacamaradosdeputados-15-28-abril-2016-782949-norma-pl.html>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 7, de 2016. Altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal para criar o Observatório da Mulher contra a Violência e os cargos de Analista Legislativo, especialidades Pesquisador de Opinião e Estatístico, e estabelecer as respectivas atribuições. *Diário Oficial*: República Federativa do Brasil. Brasília, DF, p. 6, col. 2, 30 mar. 2016b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561450/publicacao/15639175>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.617/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 15 mar. 2018a. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.568, de 2018. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). *Diário da Justiça Eleitoral*, nº 103, Brasília, DF, p. 61-63, 25 mai. 2018b. Republicado no Diário da Justiça Eleitoral nº 105, Brasília, DF, p. 21-23, 29 mai. 2018b. Republicado no Diário da Justiça Eleitoral nº 127, Brasília, DF, p. 51-53, 29 jun. 2018b. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-568-de-24-de-maio-de-2018>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 fev. 2019a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.605, de 2019. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). *Diário da Justiça Eleitoral*, nº 246, Brasília, DF, p. 2-4, 23 dez. 2019b. Republicado no Diário da Justiça Eleitoral nº 37, Brasília, DF, p. 111-114, 7 mar. 2022. Republicado no Diário da Justiça Eleitoral nº 45, Brasília, DF, p. 108-111, 16 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 5, de 2021. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para dispor sobre a indicação de líder e vice-líderes da bancada feminina. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, p. 239, col. 1, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/106171?sequencia=239>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Observatório Nacional da Mulher na Política – ONMP*, 2022a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 35, de 2022. Altera o art. 20-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, para incluir o Observatório Nacional da Mulher na Política na Secretaria da Mulher. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, p. 3, 1º set. 2022b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2022/resolucaodacamaradosdeputados-35-31-agosto-2022-793178-publicacaooriginal-166023-pl.html>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. 2022. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRENNAN, G.; HAMLIN, A. "On political representation". *British Journal of Political Science*, Cambridge, vol. 29, nº 1, p. 109-127, 1999.

BUTLER, J. Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do 'sexo'. In: LOURO, G. L. (Org.). *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CASTRO, L. A. "Representação Política de Mulheres na Câmara Federal: Processo Representativo, Instituições e Populismo de Direita". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: 2022.

CELIS, K. Gendering Representation. In: GOERTZ, G.; MAZUR, A. G. (Eds.). *Politics, Gender, and Concepts*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 71-93, 2008.

DE CARVALHO JR., O. L.; DE ÂNGELO, V. A. "Quem as Representa? A Sub-Representação Parlamentar de Gênero e Raça no Brasil: Estudo de Casos". *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas, vol. 4, nº 1, p. 103-122, 2018.

DE MELO, H. P.; THOMÉ, D. *Mulheres e Poder: histórias, ideias e indicadores*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

DOVI, S. Political Representation. In: ZALTA, E. N. (Org.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive*. Fall Edition, 2018. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

EULAU H.; KARPS, P. D. "The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness". *Legislative Studies Quarterly*, Missouri, vol. 1, p. 233-254, Aug. 1977.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. – 5ª Reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

GOERTZ, G. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

INTER-PARLIAMENTARY UNION - IPU. *Women in Politics in 2024*. Geneva, 2024. Disponível em: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024>>. Acesso em: 30 mar. 2024.

KANTER, R. M. "Some effects of proportions on group life: Skewed sex ratios and responses to token women". *American Journal of Sociology*, Chicago, vol. 82, nº 5, p. 965-990, Mar. 1977.

KROOK, M. L.; RESTREPO SANÍN, J. "Gender and political violence in Latin America. Concepts, debates and solutions". *Política y gobierno*, vol. 23, nº 1, p. 127-162, 2016.

LAWLESS, J. L.; FOX, R. L. "Men rule". *American University Women & Politics Institute*, Washington, D.C., p. 1-26, 2012.

LIMONGI, F.; OLIVEIRA, J. S.; SCHMITT, S. T. "Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, p. e003, 2020.

MANSBRIDGE, J. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'". *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 61, nº 3, p. 628-657, Aug. 1999.

MARTINS, E. V. "A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados". Brasília, 60f. Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/343>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

MARQUES, T. C. N. *O voto feminino no Brasil*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. "Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 58, nº 3, p. 721-747, 2015.

NICHOLSON, L. "Interpretando o gênero". *Revista Estudos feministas*, vol. 8, nº 2, p. 9-41, 2000.

PAXTON, P. Gendering Democracy. In: GOERTZ, G.; MAZUR, A. G. (Eds.). *Politics, Gender, and Concepts*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 47-70, 2008.

PERLIN, G. Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Orgs.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 459-489, 2019.

PHILLIPS, A. Democracy and Representation: Or, why should it matter who our representatives are?. In: PHILLIPS, A. (Org.). *Feminism & Politics*. Oxford: Oxford University Press, p. 224-240, 1998.

PHILLIPS, A. Descriptive Representation Revisited. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

PIRES, J. M. "No topo da cúpula: estrutura de poder, carreiras e a elite parlamentar da Câmara dos Deputados". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2018.

PITKIN, H. F. O Conceito de Representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Orgs.). *Política e Sociedade*, São Paulo: Nacional, vol. 2, p. 8-22, 1979.

REZENDE, D. L. "Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados". *Revista Estudos Feministas*, vol. 25, p. 1199-1218, 2017.

SACCHET, T. "Capital social, gênero e representação política no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, p. 306-332, nov. 2009.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 1, p. 177-197, jun. 2012.

SCHWINDT-BAYER, L. A.; MISHLER, W. "An integrated model of women's representation". *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 67, nº 2, p. 407-428, May 2005.

SCOTT, J. W.; LOURO, G. L.; SILVA, T. T. D "Gênero: uma categoria útil de análise histórica de Joan Scott". *Educação & realidade*, vol. 2, nº 20, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SOUZA, M. F. B. A participação das mulheres na elaboração da Constituição de 1988. In: Senado Federal. *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os alicerces da redemocratização*. Brasília, Volume I, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

WAHLKE, J. C. "Policy Demands and System Support: The Role of the Represented". *British Journal of Political Science*, vol. 1, nº 3, p. 271-90, 1971.

YOUNG, I. M. Representation and social perspective. In: KROOK, M.; CHILDS, S. (Eds.). *Women, gender and politics: a reader*. London: Oxford University Press, p. 193-200, 2010.

### **Abstract**

*Winning a seat in parliament is not enough: the various faces of women's political underrepresentation in the Brazilian Congress since the Constitution of 1988*

This article analyzes political representation from a gender perspective. The objective is to investigate whether the increase in the occupation of seats by women extends to other dimensions. The main hypothesis is that female representation in Brazilian legislative production is low, as is the approval of legislation of interest to women, although female occupation in spaces of power has been growing in parliament. Based on a model with four-dimensions – formal, descriptive, symbolic, and substantive – we developed a methodology with three indicators: composition of parliament, legislative production by women representatives, and spaces of power. The results indicate an increase in the legislative production of female authorship in a proportion higher than their number of seats, but this has not translated into a greater approval of important and/or substantive norms, nor in the occupation of spaces of power in the Congress.

**Keywords:** female participation; spaces of power; electoral representation; National Congress; Brazilian legislative production

### **Resumen**

*No basta con ganar un escaño en el Parlamento: las diversas caras de la (sub)representación política de las mujeres en el Congreso Nacional tras la Constitución de 1988*

Este artículo analiza la representación política desde una perspectiva de género. El objetivo es investigar si el aumento en la ocupación de escaños por mujeres se extiende a otras dimensiones. La hipótesis principal es que la representación femenina en la producción legislativa brasileña es baja, así como la aprobación de asuntos de interés para las mujeres, en línea con la representación electoral, aunque la ocupación de espacios de poder por parte de las mujeres ha ido en aumento dentro del Parlamento. La metodología se basa en un modelo conceptual multidimensional, que opera en tres niveles y consta de cuatro dimensiones –formal, descriptiva, simbólica y sustantiva–, y utiliza tres indicadores: composición del Parlamento, producción legislativa y espacios de poder. Los resultados indican un aumento de la producción femenina y en una proporción mayor que el número de escaños, pero ello no se ha traducido en una mayor aprobación de normas relevantes y/o sustantivas, ni en la ocupación de espacios de poder en el Congreso.

**Palabras clave:** participación femenina; espacios de poder; representación electoral; Congreso Nacional; producción legislativa brasileña

### **Résumé**

*Gagner um siege au Parlement ne suffit pas : les différents visages de la (sous)représentation politique des femmes au Congrès National après la Constitution de 1988*

Cet article analyse la représentation politique dans une perspective de genre. L'objectif est d'examiner si l'augmentation de l'occupation des sièges par les femmes s'étend à d'autres dimensions. L'hypothèse principale est que la représentation des femmes dans la production législative brésilienne est faible, ainsi que l'approbation des questions d'intérêt pour les femmes, bien que l'occupation des femmes dans les espaces de pouvoir ait augmenté. Sur la base d'un modèle conceptuel multidimensionnel, qui opère à trois niveaux et se compose de quatre dimensions – formelle, descriptive, symbolique et substantielle – une méthodologie est développée avec trois indicateurs : la composition du Parlement, la production législative et les espaces de pouvoir. Les résultats indiquent qu'il y a eu une augmentation de la production législative de la part des femmes et dans une proportion supérieure au nombre de sièges, mais que cela ne s'est pas traduit par une plus grande approbation des normes pertinentes et/ou substantielles, ni par l'occupation des espaces de pouvoir au Congrès.

*Mots-clés* : participation féminine ; espaces de pouvoir ; représentation électorale ; Congrès national ; production législative brésilienne

Artigo submetido à publicação em 13 de maio de 2023.  
Versão final aprovada em 05 de setembro de 2024.

