



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SUENY DO SOCORRO MATOS MOURA

**A PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1991-2014 NO BRASIL.**

BELÉM - PA
2016

SUENY DO SOCORRO MATOS MOURA

**A PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1991-2014 NO BRASIL.**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política, da UFPA-Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

BELÉM - PA

2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

Moura, Sueny do Socorro Matos
A produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres na
Câmara dos Deputados entre 1991-2014 no Brasil / Sueny do
Socorro Matos Moura. - 2016.

Orientador: Edir Veiga Siqueira
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, Belém, 2016.

1. Projetos de lei – Brasil – 1991-2014. 2. Direitos das
mulheres – Brasil. 3. Poder Legislativo – Brasil. 4. Mulheres –
Brasil. I. Título.

CDD 22. ed. 328.81

SUENY DO SOCORRO MATOS MOURA

**A PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1991-2014 NO BRASIL.**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política, da UFPA-Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira (Orientador)

UFPA - Universidade Federal do Pará

Prof. Dr^a Maria Dolores Lima da Silva (Examinadora)

UFPA - Universidade Federal do Pará

Prof. Dr^a Denise Machado Cardoso (Examinadora)

UFPA - Universidade Federal do Pará

À todas as mulheres da classe trabalhadora, em especial minha mãe, Socorro Matos, por seu amor e confiança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, onde encontrei paz nos momentos de angústia.

Aos professores doutores do Programa de Pós Graduação em Ciência Política, especialmente aqueles com os quais tive oportunidade de aprender, Marise Rocha Morbach, Roberto Ribeiro Corrêa, Maria das Graça Campagnolo, meu orientador professor Edir Veiga; Assim como, aos professores Carlos Augusto e Maria Dolores, que acompanharam o desenvolvimento e contribuíram com minha pesquisa desde as ideias iniciais nas disciplinas de metodologia e as contribuições do Professor Milton Cordeiro, através dos seus cursos de metodologia.

Aos (as) funcionárias (os) da secretaria do PPGCP, Ana Tavares, Delice, Francisco e Hugo, pelo apoio que dão as atividades do programa, além da amizade construída nesses anos.

Aos colegas da turma 2014, com os quais tive a oportunidade de compartilhar vivências e conhecimentos e dentre estes aos amigos que conquistei, extremistas de esquerda, amadas (os) Thaís, Érika, Roberta, Elisabeth, Luã, Renan, Ildefonso e Gustavo.

Aos meus familiares que sempre confiam que eu posso dar passos cada vez mais largos na vida, pela dedicação para que eu possa sonhar e realizar os meus sonhos e pela admiração que externam por mim.

Ao amigo, Mauricio Souza, pela contribuição da tradução do meu resumo para o inglês.

Ao GPEM, em especial a professora Luzia Miranda, pelas sugestões introdutórias ao desenvolvimento desta pesquisa e pelas indicações de bibliografia.

Aos amigos, irmãos que a vida me deu, que apesar de reclamaram da minha distância, tem tido paciência, me dando forças para continuar até o fim desta jornada e torcem para que eu a conclua com êxito.

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma pesquisa quantitativa sobre a representação substantiva dos direitos das mulheres na Câmara dos deputados entre 1991 a 2014 no Brasil. Objetivando verificar a influência das variáveis, sexo dos parlamentares e o perfil ideológico dos partidos políticos, sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres. Para a quantificação desta produção legislativa, realizou-se um levantamento dos Projetos de Lei relacionados aos direitos das mulheres de autoria individual ou coletiva dos deputados federais. Por meio deste procedimento procurou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: **Qual a influência das variáveis, sexo dos parlamentares e partidos políticos, sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014 no Brasil?** Conclui-se, a partir das abordagens institucional e cultural, utilizadas para confrontar a empiria, que as parlamentares do sexo feminino apresentaram a maior quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres. Enquanto que, a variável analítica partidos políticos revelou-se neutra quanto a influência sobre a produção parlamentar, ou seja, independente do perfil ideológico ou da posição diante do governo, os partidos políticos não exercem influência sobre a quantidade de PLs propostas nessa casa legislativa.

Palavras-chave: Direitos das mulheres. Gênero dos (as) parlamentares. Partidos políticos. Câmara dos Deputados. Projetos de lei.

ABSTRACT

This thesis presents a quantitative research on the substantive representation of women's rights in Brazil's lower house from 1991 to 2014. The purpose was to verify the influence of variables, gender of parliamentarians and ideological profile of political parties, on the legislative production concerned to the rights of women. To quantify this legislative production, it was held a survey of bills related to women's rights of individual or collective authorship of federal deputies. Through this procedure we tried to answer the following research question: What is the influence of the variables, gender of the parliamentarians and political parties, on the legislative process related to the rights of women in the lower house from 1991 to 2014 in Brazil? It was concluded that, from the institutional and cultural approaches used to confront empiricism, the female parliamentarians had the highest number of bills associated to women's rights. As well as, the analyses of political parties revealed impartiality in terms of influence on the parliamentary production, it means regardless of its ideological profile or position into the government, they do not exercise influence on the quantity of the proposed bills: inside this legislative house.

KEYWORDS: Rights of women, gender of parliamentarians, political parties, lower house, bills.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Classificação dos PLs relacionados aos direitos das mulheres por tema.....	39
Quadro 2 - Escala de pontos e classificação ideológica.....	40
Quadro 3 - Classificação ideológica dos partidos políticos.....	42
Gráfico 1 - PLs Relacionados aos Direitos das Mulheres por Ano.....	49
Gráfico 2 - PLs por Ano e Sexo.....	67
Gráfico 3 - PLs Relacionados aos Direitos das Mulheres por Espectro Ideológico dos Partidos.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - PLs dos Direitos das Mulheres por Legislatura.....	51
Tabela 2 - PLs dos Direitos das Mulheres por Temas nas Legislaturas.....	52
Tabela 3 - PLs dos Direitos das Mulheres por Situação nas Legislaturas.....	54
Tabela 4 - PLs dos Direitos das Mulheres por Tema e Situação.....	56
Tabela 5 - Representação dos Deputados (as) e N de PLs por sexo e legislatura.....	68
Tabela 6 - Representação dos (as) deputados (as) e autoria dos PLs por sexo e legislatura	69
Tabela 7 - N de PLs dos Direitos das Mulheres Apresentados e o Sexo dos Autores (as).....	70
Tabela 8 - PLs dos Direitos das Mulheres por bancada partidária e Sexo do Parlamentar.....	76
Tabela 9 - PLs dos Direitos das Mulheres por Espectro Ideológico e Sexo do Parlamentar....	77
Tabela 10 - PLs dos Direitos das Mulheres por Temas e Sexo do Parlamentar.....	78
Tabela 11 - PLs dos Direitos das Mulheres por Situação e Sexo do Parlamentar.....	79
Tabela 12 - PLs dos Direitos das Mulheres por Legislaturas e Espectro Ideológico dos Partidos.....	85
Tabela 13 - PLs dos Direitos das Mulheres por Legislaturas e partido político.....	86
Tabela 14 - PLs dos Direitos das Mulheres por Temas e Espectro Ideológico dos Partidos Políticos.....	87
Tabela 15 - PLs dos Direitos das Mulheres por Temas e Partidos Políticos.....	88
Tabela 16 - PLs dos Direitos das Mulheres por Situação e Espectro Ideológico.....	89
Tabela 17 - PLs dos Direitos das Mulheres por Partidos Políticos e Situação.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCP Associação Brasileira de Ciência Política

CFEMEA Centro Feminista de Estudos e Assessoria

DEM Democratas

PC do B Partido Comunista do Brasil

PDS Partido Social Democrático

PDT Partido Democrático Trabalhista

PFL Partido da Frente Liberal

PHS Partido Humanista da Solidariedade

PL Partido Liberal

PLs Projetos de Leis

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN Partido da Mobilização Nacional

PP Partido Progressista

PPB Partido Progressista Brasileiro

PPR Partido Progressista Reformador

PPS Partido Popular Socialista

PR Partido da República

PRB Partido Republicano Brasileiro

PRN Partido da Reconstrução Nacional

PRONA Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PROS Partido Republicano da Ordem Social

PRP Partido Republicano Progressista

PRTB Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB Partido Socialista Brasileiro

PSC Partido Social Cristão

PSD Partido Social Democrático

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PSL Partido Social Liberal

PSOL Partido Socialismo e Liberdade

PSTU Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT do B Partido Trabalhista do Brasil

PT Partidos dos Trabalhadores

PTB Partido Trabalhista Brasileiro

PTR Partido Trabalhista Renovador

PV Partido Verde

TSE Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 ASPECTOS TEÓRICOS.....	21
2.1 A REPRESENTAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA SOCIAL COMPARTILHADA	22
2.2 DE UMA POLÍTICA DE IDEIAS A UMA POLÍTICA DE PRESENÇA.....	24
2.3 A ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA PARA A PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES.....	26
2.3.1 O NEO-INSTITUCIONALISMO	27
2.3.2 O NEO-INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL	28
2.3.3 EM BUSCA DE UM NEO-INSTITUCIONALISMO FEMINISTA	29
2.3.4 A INTERPRETAÇÃO NEO-INSTITUCIONALISTA DO LEGISLATIVO	32
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	36
3.1 TESTE DE HIPÓTESES E VERIFICAÇÃO DA CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS.....	37
3.1.1 Variáveis da Pesquisa.....	37
3.1.2 Hipóteses.....	37
3.2 LEVANTAMENTO DOS PROJETOS DE LEI (PLS) RELACIONADOS AOS DIREITOS DAS MULHERES NO PERÍODO ENTRE 1991 A 2014.....	38
3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS DE LEIS.....	38
3.4 CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGUNDO O PERFIL IDEOLÓGICO	39
4 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES	43
4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES ENTRE 1991 A 2014.....	43
4.2 PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES E O SEXO DOS PARLAMENTARES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	58
4.3 PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES E PARTIDOS POLÍTICOS.	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS	98
APÊNDICES	103
ANEXOS	105

1 INTRODUÇÃO

Os estudos feministas sobre a relação entre mulher, política e poder tem contribuído para compreendermos a história das mulheres e sua relação com as instituições políticas. A exclusão das mulheres da participação e representação política remonta as sociedades antigas. (PITANGUY, 2011a). Nos dias atuais, os estudos demonstram que o peso histórico da exclusão e da injustiça sofrida pelas mulheres ainda estão presentes nas democracias representativas, as instituições políticas se mantêm conservadoras em relação à representação das mulheres e preservam uma concepção tradicional sobre os papéis sociais de homens e mulheres, reproduzindo a divisão da sociedade entre espaço público e espaço privado. (PHILLIPS, 2011).

Essas concepções se expressam no senso comum através da ideia de que a política é assunto de interesse quase exclusivo dos homens. Essa percepção não se construiu por acaso, a política e suas instituições, foram locais ocupados pelos homens e ainda hoje o são. Compreender como se deu a exclusão das mulheres dos espaços políticos, a luta para a sua inserção e a dinâmica para a ocupação destes espaços pelas mulheres, tanto a partir da participação de mais mulheres no poder quanto a incorporação de ideias que pudessem mudar sua condição de existência é uma tarefa da ciência e em particular da ciência política.

No Brasil, apesar das mulheres constituírem a maioria da população (51%)¹, ainda estão sub-representadas nas instituições políticas. Dos 513 parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2014, somente 52 foram mulheres, e destas, 50 estão em exercício na 55ª legislatura². Autoras feministas defendem que políticas de discriminação positiva são importantes para a correção da sub-representação, seja através de cotas de sexo para candidaturas, reserva de cadeiras ou paridade entre os sexos nas casas legislativas. (ARAÚJO, 2009).

A primeira experiência de cotas no país se deu nas eleições municipais em 1996. De acordo com a lei 9.100/95 cada partido político ou coligação deveriam reservar 20% das vagas de suas candidaturas para mulheres. Em 1998 a lei de cotas foi aplicada as eleições a deputado estadual e federal. Segundo a lei 9.504/97 os partidos e coligações deveriam reservar 25% das suas candidaturas para mulheres e nas eleições posteriores este percentual deveria ser majorado para 30%. Desde que foi sancionada, a lei passou por uma série de modificações para obrigar os partidos e coligações a cumpri-la, já que a regra era o seu descumprimento (ARAÚJO,

¹ Fonte: IBGE, CENSO 2010.

² Fonte: <http://www2.camara.leg.br>, 2016.

2001a), tanto que somente nas eleições de 2014 a lei de cotas foi cumprida pela primeira vez por todos os partidos e coligações³.

Apesar da lei de cotas representar um avanço no campo jurídico, não produziu o resultado esperado, ou seja, aumentar a representação das mulheres nas instituições políticas brasileiras, porque embora o número de candidaturas de mulheres venha crescendo desde a sua implementação, o mesmo não se pode dizer em relação ao número de eleitas. A lei de cota de sexo apesar de importante, não tem sido suficiente para corrigir a sub-representação das mulheres nas instituições políticas no Brasil, ao contrário do que se tem observado em outros países, inclusive da América Latina, onde a lei de cotas tem gerado resultados satisfatórios.

A sub-representação das mulheres nas instituições políticas brasileiras é atribuída a fatores multivariados, como: a histórica exclusão das mulheres dos espaços de poder e decisão política; a cultura política predominante nas instituições, conservadora em relação ao papel das mulheres na sociedade; e as peculiaridades do sistema político brasileiro. A proporcionalidade e a alta magnitude dos distritos são características favoráveis à representação das mulheres, porém, o sistema eleitoral de lista aberta não contribui para aumentar a representação descritiva das mulheres. A disputa eleitoral personalizada favorece os candidatos do sexo masculino, eles controlam a maioria dos recursos de poder, tanto no parlamento quanto nos partidos políticos. (ARAÚJO, 2011).

No Brasil os estudos de gênero que se identificam com o enfoque neo-institucional ainda são pouco frequentes. Pinto (1994) analisa a luta feminista entre duas lógicas, a do campo institucional e a do campo do movimento feminista. Para ela, o movimento feminista deve romper com a relação de exterioridade que mantém com o campo institucional, transformando os interesses corporativos, restritos ao grupo social mulheres, em interesses gerais, ou seja, de homens e mulheres. Para que possa esgotar as suas demandas e extinguir-se deve tomar o campo institucional como espaço privilegiado de atuação.

Em estudo mais recente, Patrícia Duarte Rangel (2012) avaliou os impactos das demandas dos movimentos feministas por direitos políticos para as mulheres na legislação nacional do Brasil e Argentina. Buscou compreender se as agências de políticas para as mulheres cumprem o papel de mediadoras entre os movimentos feministas e as instituições políticas e se contribuem para a efetivação de direitos políticos para as mulheres. O resultado da pesquisa confirmou a premissa de que a combinação entre representação descritiva e

³ Mulheres nas eleições gerais de 2014: ruptura ou continuidade? IN: <http://www.cfemea.org.br>; 03 de setembro de 2014.

representação substantiva gera resultados positivos para a produção legislativa no tema “poder e política”, como comprova o caso argentino.

No Brasil o percurso tem sido diferente, a sub-representação das mulheres foi parcialmente balanceada pela política de *advocacy*⁴ de feministas para que o tema “direitos políticos das mulheres” entrassem em pauta. Este tipo de ativismo deve-se as características do movimento feminista no Brasil, seu caráter institucionalizado ajuda a influenciar os (as) representantes a uma posição favorável a efetivação dos direitos políticos para as mulheres. Na Argentina a baixa institucionalização do movimento feminista, seu caráter mais autônomo, com a utilização de métodos que incluem manifestação de rua, gerou outro processo. A consolidação da lei de cotas tem gerado impacto positivo sobre a representação descritiva e consequentemente sobre a representação substantiva em relação aos temas “poder e política”. (RANGEL, 2012).

A pauta relacionada aos direitos das mulheres nas instituições políticas é marcada por uma trajetória de avanços e retrocessos. As transformações sociais na perspectiva de gênero não serão alcançadas somente através de mudanças nas instituições formais. Apesar de representarem um avanço no campo institucional, as transformações sociais devem ser pensadas através da comunicação entre instituições formais e instituições informais⁵. Esta interação tende a produzir mudanças na cultura política e de gênero cristalizadas nas instituições políticas, aperfeiçoando as instituições democráticas do ponto de vista dos gêneros e no caminho para uma sociedade mais justa para as mulheres.

A luta das mulheres por seus direitos políticos tem se expressado em demandas relacionadas à correção da sub-representação. Por exemplo, através desse processo a proposição de cotas de sexo foi institucionalizada no Brasil, embora com debilidades, conforme apontam estudos, a exemplo dos realizados por Clara Araújo (2011). Conquistas também se deram no combate a violência contra as mulheres, com a chamada Lei Maria da Penha⁶ e a Lei do feminicídio⁷ e leis de proteção aos direitos humanos e sociais das mulheres.

⁴ *Advocacy* é um termo utilizado pelos movimentos feministas e significa advogar por uma causa, refere-se a ações com finalidades estratégicas utilizadas para alcançar um objetivo, neste caso, é garantir ou ampliar os direitos das mulheres. A escolha das estratégias depende do contexto em que se desenvolve a ação e os interlocutores envolvidos nela (PITANGUY, 2011a).

⁵ Para os neo-institucionalistas, instituições formais são regras e procedimentos criados, comunicados e executados através de canais amplamente aceito como oficiais. Instituições informais são regras socialmente compartilhadas, ao contrário das instituições formais, são criados, comunicados e executados fora dos canais oficialmente autorizados. Instituições formais e informais estruturam a interação social, restringindo e permitindo o comportamento dos atores políticos (WAYLEN, 2013).

⁶ Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006.

⁷ Lei 13.104, de 9 de março de 2015.

As conquistas obtidas no campo jurídico não refletem a realidade das mulheres brasileiras. Há muitas desigualdades entre homens e mulheres e as políticas governamentais são insuficientes para corrigir as injustiças contra as mulheres. Durante o governo Dilma (2010-2014) o investimento para o enfrentamento da violência machista foi de R\$ 0,24 por mulher, por exemplo. O financiamento das políticas para as mulheres tem sido insuficiente e é um dos primeiros a sofrer com cortes do governo⁸, sem contar que muitos direitos estão ameaçados com o avanço de ideias conservadoras nas instituições políticas, basta observar a composição atual do Congresso Nacional e os projetos de lei em tramitação. Por isso, a organização das mulheres em movimentos que lutem por seus direitos é imprescindível, principalmente em momentos de crise política e econômica.

Considerando o quadro de sub-representação das mulheres nas instituições políticas, esta dissertação investigou a representação dos “interesses” das mulheres na Câmara dos Deputados através de uma abordagem institucional e cultural. A partir deste interesse procurou-se responder o seguinte problema de pesquisa: **Qual a influência das variáveis, sexo dos parlamentares e partidos políticos, sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014 no Brasil?**

Para responder o problema de pesquisa foram elaboradas duas hipóteses: **H1)** As parlamentares mulheres apresentaram maior quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres do que os parlamentares homens na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014 no Brasil. **H2)** Os partidos políticos de centro-esquerda e esquerda apresentaram quantidade maior de Projetos de Lei relacionados aos direitos das mulheres do que os partidos de centro-direita e de direita.

O objetivo geral foi verificar a influência das variáveis, sexo dos (as) parlamentares e dos partidos políticos, sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014. A escolha por essa casa legislativa deve-se ao fato de ter como princípio a representação do povo, conforme assegura o art. 45 da Constituição Federal de 1988. O período analisado correspondeu ao retorno da democracia, que se deu sob o signo da constituição de 1988, determinante para o desenho institucional que o poder legislativo assumiu posteriormente e para a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres no Brasil.

⁸ Fonte: “Campanha Nacional Contra a Violência à Mulher Trabalhadora”. Cartilha produzida pelo Movimento Mulheres em Luta (MML) em parceria com o Instituto Latino-Americano de Estudos Sócioeconômicos (ILAESE) - Março de 2014.

Os objetivos específicos foram: a) realizar um levantamento dos Projetos de Leis (PLs) sobre os direitos das mulheres na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014; b) Classificar os projetos de lei (PLs) relacionados aos direitos das mulheres por tema; d) Classificar os partidos políticos segundo seu perfil ideológico; e) verificar a relação entre produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres e o sexo dos parlamentares; f) verificar a relação entre produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres e partidos políticos.

Nesta pesquisa enfatiza-se a ideia de representação substantiva, mas sem ignorar a representação descritiva das mulheres na Câmara dos Deputados. A representação substantiva se fundamenta no papel que os representantes devem desempenhar ou fazer. Isto porque, para a visão substantiva, representar significa agir em favor de outros. Já a representação descritiva tem como objetivo refletir como se fosse um espelho os vários segmentos que existem em uma sociedade. Entende-se que uma pessoa representa outra quando ela possui características semelhantes a do segmento do eleitorado que o elegeu. (PITKIN, 1967).

Em relação a representação política das mulheres dialoga-se com as ideias de Anne Philips (2001) e Iris Marion Young (2006). A primeira autora em “De uma política de ideias a uma política de presença” defende uma conexão entre política de presença e política de ideias, onde a presença das mulheres importa, assim como suas ideias e interesses enquanto indivíduo e integrante de um grupo social marginalizado. Já a segunda autora no artigo intitulado “Representação política, identidade e minorias”, argumenta que a representação de grupos oprimidos ou desfavorecidos, deve ser pensada levando em consideração a sua perspectiva social, ou seja, o lugar que ocupa na estrutura social, a qual condiciona, mas não determina, a forma de compreender o seu lugar nesta estrutura e sobre os processos sociais nos quais estão inseridos. Entende-se que a representação de uma perspectiva, não impede que opiniões e interesses possam ser representados com base em ideias feministas.

Fundamentando-se na concepção de representação substantiva, os Projetos de Lei relacionados aos direitos das mulheres são interpretados nesta dissertação, como um instrumento através do qual os (as) representantes podem representar ideias e interesses (PHILLIPS, 2001) ou uma perspectiva social compartilhada, opiniões e interesses (YOUNG, 2006) das mulheres enquanto um grupo social oprimido, mas, ao mesmo tempo, considerando a representação descritiva de homens e mulheres na Câmara dos Deputados.

O feminismo é compreendido como um processo de auto-organização das mulheres e apresenta-se sob várias formas, uma delas é o feminismo acadêmico. Na academia os temas relacionados à mulher e ao gênero atravessam várias disciplinas e ciências, estudos nas diversas áreas de conhecimento vêm contribuindo para a disseminação de uma perspectiva feminista

na/da ciência e em particular nas universidades. Eles retratam as formas de injustiças que as mulheres vivem em diversos aspectos da vida social. Neste sentido, os avanços teóricos fortalecem o projeto feminista na sociedade em geral e na academia, fornecem subsídios e instrumentos para a luta dos movimentos feministas contra a desigualdade baseada no gênero e lançam perspectivas para a transformação da condição da mulher. (COSTA; SARDENBERG, 1994).

A concepção dos direitos das mulheres que foi trabalhada nesta pesquisa está associada a categoria de gênero e permite pensar os direitos humanos, os quais são considerados universais, a partir das especificidades e particularidades das mulheres, reconhecendo o direito à diferença e a sua identidade própria. (PIOVESAN, 2011).

O gênero é uma categoria de análise e refere-se à organização social baseada na relação entre os sexos, em oposição ao determinismo biológico imprimido nas palavras “sexo” e “diferença sexual”. Gênero simplesmente pode ser sinônimo de mulheres ou significar os papéis sociais atribuídos a homens e mulheres socialmente. O gênero é estruturante e estruturado por relações de poder, transforma a política em um local dominado pela presença e ideias dos homens, funcionando em detrimento da participação e representação das mulheres. (SCOTT, 1989).

Para apresentar as discussões e os resultados da pesquisa esta dissertação foi organizada em cinco capítulos. Nesta introdução se fez uma apresentação da temática desenvolvida na pesquisa. Já o segundo capítulo fará o debate teórico acerca da representação política das mulheres, a partir da concepção de representação política, fundamentada na ideia de perspectiva social compartilhada por um grupo oprimido, advogada por Iris Marion Young. E nas ideias de Anne Phillips, a qual defende que uma representação justa deve articular uma política de ideias e uma política de presença.

Ainda no segundo capítulo serão apresentados os pressupostos do neo-institucionalismo, a abordagem utilizada para analisar a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, através do modelo fornecido pela vertente do neo-institucionalismo da escolha racional para explicar o comportamento dos (as) legisladores (as), assim como o neo-institucionalismo feminista que incorpora as relações de gênero nas análises institucionais até então ausentes, e a interpretação neo-institucionalista do legislativo brasileiro.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados para realizar este estudo. E no quarto capítulo foram realizadas as análises e a discussão dos resultados da pesquisa, bem como foram apresentadas as características gerais da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres entre 1991 a 2014 e a influência das variáveis, sexo dos

parlamentares e perfil ideológico dos partidos políticos, sobre a quantidade de Projetos de lei relacionados aos direitos das mulheres. Por último, foram retomadas as hipóteses para apresentarmos as considerações finais sobre o resultado dos testes das variáveis, assim como a síntese dos principais argumentos apresentados ao longo da análise e discussão dos resultados.

Este estudo é feminista quando se propôs a explicar as estruturas de poder baseadas no sexo e nos papéis sociais atribuídos ao gênero, a condição das mulheres na política, particularmente a relação entre o sexo dos (as) parlamentares, os partidos políticos e a produção legislativa relacionada à temática de gênero. E dessa forma, compreender como essas estruturas de poder ainda subjugam as mulheres e as colocam em uma posição de inferioridade em relação aos homens na política e na sociedade.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

A sub-representação das mulheres nas democracias contemporâneas é um reflexo das concepções de gênero que estruturam a organização das instituições políticas e tem gerado impactos sobre a qualidade da representação de uma perspectiva feminista nas instituições e na produção legislativa sobre os direitos das mulheres, visto que o movimento feminista tem denunciado que um parlamento composto majoritariamente por homens não é capaz de representar plenamente as demandas das mulheres.

As discussões e polêmicas em torno da natureza da representação política remonta ao século XIX sob os efeitos das grandes revoluções democráticas (PITKIN, 2006), entretanto, a complexidade da vida social nas sociedades contemporâneas tem suscitado com mais intensidade o debate em torno da representação política de grupos sociais marginalizados, que reclamam por maior representação nas instituições políticas, entre estes as mulheres, haja vista sua exclusão e sub-representação nas democracias representativas contemporâneas.

A sub-representação das mulheres nas instituições políticas é considerado um problema político para as democracias e tem sido objeto de muitas investigações pelas (os) cientistas políticas (os) feministas. Luís Felipe Miguel e Flávia Biroli (2010) identificam três vertentes que tem sido o eixo para as explicações sobre a sub-representação das mulheres: a primeira, identifica a exclusão e a subordinação das mulheres ao patriarcalismo mantido nas instituições políticas como um pilar do liberalismo; a segunda, atribui a baixa representação das mulheres a fatores culturais presente na socialização das mulheres que afetam a sua ambição política; a última vertente tem como foco os obstáculos que impedem as mulheres de participarem da política, tais como os recursos materiais, o tempo livre e menor inserção em redes de apoio político.

Criar mecanismos de correção da sub-representação das mulheres nas instituições torna-se um desafio para as democracias atuais, seja no sentido de incluí-las nas instituições políticas, como também de coibir e de corrigir as desigualdades entre os gêneros dentro delas. Por isso, refletir sobre a natureza da representação de modo geral, e das mulheres em particular, assim como sobre o papel que cumpre a representante e a posição que ela ocupa nas instituições políticas é uma necessidade irremediável.

Mecanismos para elevar a representação das mulheres nas instituições políticas tem sido defendida pelas cientistas políticas feministas a partir de diferentes argumentos. Luís Felipe Miguel e Flávia Biroli (2010) sistematizaram três linhas de argumentos identificados entre as cientistas políticas para advogar mecanismos de correção da sub-representação:

1) A política do cuidado, pautada na afirmação de que as mulheres são portadoras de uma moral superior, por apresentarem valores associados ao cuidar dos outros em detrimento de si mesma, como na experiência materna. Tal condição, faria com que a presença feminina levasse um ganho as instituições políticas, ao romper com a política de interesses presentes nas instituições políticas, associada a características masculinas, promovesse uma política pautada na solidariedade, na compaixão e voltada prioritariamente para os temas sociais;

2) A política de interesses, pauta a defesa da representação política das mulheres, através do argumento de que as mulheres enquanto grupo social possuem uma identidade ou um interesse comum, baseada em sua condição de gênero. Justifica-se pela avaliação que estas feministas fazem de que o sistema político é injusto para elas ao criar empecilhos à sua participação. Defendem a ideia de que os interesses das mulheres são melhor representados pelas próprias mulheres, já que são elas as melhores porta-vozes de sua condição.

3) A política da diferença, é um argumento utilizado para reivindicar a representação política das mulheres que fundamenta-se na ideia de diferença estrutural. Compreendem que as diferenças entre homens e mulheres se dão em virtude da posição que ocupam dentro da estrutura social. As mulheres por possuírem experiências e histórias similares em virtude de seu posicionamento nessa estrutura, compartilhariam de uma perspectiva social similar que precisa estar representada nas instituições políticas diante da exclusão desta especificidade dentro delas.

Dentre as linhas de raciocínio apresentadas acima para justificar mecanismos para aumentar a representação das mulheres nas instituições políticas, utilizar-se-á nesta dissertação o terceiro ponto de vista, a “política da diferença”, mais especificamente o conceito de perspectiva social, representado por Iris Marion Young, em diálogo com esta perspectiva, far-se-á uso das ideias de Anne Phillips sobre a política de ideias e a política de presença.

2.1 A REPRESENTAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA SOCIAL COMPARTILHADA

Nesta pesquisa, o enfoque é discutir a representação política das mulheres, pautada no argumento de Iris Marion Young, de perspectiva social compartilhada por um grupo oprimido ou em desvantagem, em virtude da posição que ocupam dentro da estrutura social, que lhes permitem terem uma compreensão semelhante de si mesmas e de si em relação aos outros nos processos sociais, como definido pela autora:

A ideia de perspectiva social sugere que os agentes que estão “próximos” no campo social tem pontos de vista semelhantes sobre esse campo e sobre o que ocorre em seu âmbito, enquanto aqueles que estão socialmente distantes tendem a ver as coisas de modo diverso. Embora diferentes, essas perspectivas sociais não são necessariamente incompatíveis. Cada perspectiva social é particular e parcial com relação ao campo social em seu todo, e, a partir de cada perspectiva, alguns aspectos da realidade dos processos sociais são mais visíveis do que outros. (YOUNG, 2006, 162-163).

De modo geral, os modelos de representação política baseiam-se nas ideias de substituição ou de interesses, ambas criticadas por Young (2006). Ao advogar a representação de grupos sociais oprimidos ou desfavorecidos como um mecanismo de inclusão política, Young (2006) a concebe em termos de diferença ao entender que é impossível um representante retratar a identidade, os interesses ou as opiniões de um grupo social. Pensar a representação em termos de diferença não anula as identidades, interesses e opiniões presentes na sociedade, reduzindo-a a um só representante, ao mesmo tempo que enriquece a democracia ao preservar sua pluralidade, conforme explica a autora:

Ao passo que a metafísica da presença gera polaridades, pois visa reduzir muitas identidades numa só, pensar as entidades em termos de [diferença] mantém-se em sua pluralidade, sem requerer sua unificação numa identidade comum. As coisas assumem o seu ser e os signos assumem seu significado a partir de seu lugar num processo de relacionamentos diferenciados. As coisas são similares sem serem idênticas e são diferentes sem serem contrárias entre si, dependendo do ponto de referência e do momento em um processo. (YOUNG, 2006, 148).

A política da diferença foi um dos pilares da democracia liberal, a diversidade de ideias e opiniões eram valorizadas em detrimento da noção de bem comum, por isso diante das demandas políticas de inclusão de grupos oprimidos, há a necessidade de um reenquadramento da política da diferença, começando pelo reconhecimento de que existem grupos sociais diferentes, que partilham histórias e experiências similares dentro da estrutura social, condicionando a sua posição dentro dela e engendrando desigualdades e injustiças em relação a outros grupos com condições privilegiadas. Por isso se faz pertinente que modelos de representação política de grupos oprimidos e desfavorecidos sejam pensadas também a partir de uma política de presença. (PHILLIPS, 2001).

2.2 DE UMA POLÍTICA DE IDEIAS A UMA POLÍTICA DE PRESENÇA

A política de presença não tem o mesmo significado da política de interesses. Anne Phillips (2001) admite a impossibilidade de que múltiplas identidades sejam representadas por uma única pessoa e neste ponto dialoga com Young (2006), mas para ela, criar mecanismos institucionais que garantam uma representação justa e a presença de membros dos grupos desfavorecidos nas instituições políticas representa dar respostas imediatas as injustiças e condições para que haja transformações políticas que aponte para a superação das desigualdades, conforme destaca a autora.

A busca de ‘autenticidade pura’ é agora amplamente desacreditada, tanto quanto qualquer outra, porque cada mulher pode reivindicar uma multiplicidade de identidades, cada uma das quais podendo associá-la a diferentes tipos de experiência compartilhada. Mas a inclusão de vozes previamente excluídas, e as mudanças que isto implica nas instituições, tanto política como outras, permanece um tema dominante. (PHILLIPS, 2001, 276).

Entretanto, para Phillips (2001) em alguns casos, as perspectivas compartilhadas se sobrepõem as diferenças e põe em questão o seguinte questionamento:

É concebível que homens possam substituir mulheres quando o que está em questão é a representação de políticas, programas ou ideias com as quais concordam. Mas como um homem pode substituir legitimamente uma mulher quando está em questão a representação das mulheres per se? (PHILLIPS, 2001, 273).

A questão posta por Phillips não é de tornar discussões próprias da experiência feminina e relacionadas aos papéis sociais atribuído as mulheres um debate sexista, das mulheres em oposição aos homens, mas é antes de tudo uma questão de justiça e de reparação das desigualdades. Os homens evidentemente podem opinar sobre aborto, gravidez ou maternidade, por exemplo, mais a autora considera injusto que as decisões sobre políticas voltadas para as mulheres sejam tomadas por uma assembleia composta em maior número por homens, os quais nunca irão ter experiências como estas. Decisões sobre políticas para mulheres as afetam diretamente porque são elas que vivenciam concretamente estas questões, por isso, Phillips reivindica mudanças na composição da representação política, incorporando maior presença de mulheres nas assembleias deliberativas, conforme enfatiza:

A recente ênfase feminista sobre a diferença e a heterogeneidade deve ser considerada uma correção necessária às teorias e práticas políticas que excluíram o sexo (entre outras coisas) da arena política. Isto deve ser visto, contudo, como um ponto a partir do qual as desigualdades podem ser enfrentadas e reduzidas. O requisito fundamental

é a presença política das mulheres: o que não quer dizer que só as mulheres podem falar das questões “das mulheres”, que elas devem falar apenas como sexo. (PHILLIPS, 2011).

As contribuições de Anne Phillips à política da diferença é tornar a ideia de representação política das mulheres mais concreta ao afirmar que as mulheres não devem ser representadas somente através de uma política de ideias, mas defender a representação política a partir da diferença, o que significa dizer que as mulheres estejam representadas fisicamente nas instituições políticas. Para esta autora a articulação entre uma política de ideias e uma política de presença é o melhor mecanismo para obtermos um mundo mais justo para as mulheres.

Ao mesmo tempo em que pensar a representação política das mulheres em termos de perspectiva social contribui para vermos as mulheres em suas especificidades enquanto grupo social oprimido e desfavorecido, portanto, diferente em relação aqueles que possuem uma posição privilegiada dentro da estrutura social, também permite a compreensão de que existem diversidades internas neste grupo que não podem ser ignoradas, muito pelo contrário, mantê-las representa um ganho para a democracia.

Outra contribuição da ideia de perspectiva social é justificar a necessidade da representação de grupos oprimidos e desfavorecidos apoiado nas suas condições estruturais na sociedade, conciliando os aspectos econômicos e os aspectos culturais que pesam sobre a marginalização política desses grupos. Portanto este argumento integra questões relacionadas a desigualdade e a diferença, ou a problemas relacionados a distribuição e ao reconhecimento, de forma interconectada, sem submeter um aspecto ao outro.

Pelos argumentos expostos reitera-se, que as mulheres comprometidas com um ideal feminista são as que melhor representam políticas em defesa dos direitos das mulheres. A ideia de que, as representantes mulheres são as melhores porta-vozes das demandas das mulheres, apoia-se principalmente no argumento da perspectiva social. Um homem não poderá vivenciar situações que somente as mulheres vivenciam dentro da estrutura social e por isso não possuem condições de representar políticas específicas voltadas para as mulheres plenamente. A representação das mulheres a partir de sua perspectiva social, fortalece o argumento defendido por Anne Phillips, de que ideias e presença não podem ser separados, até porque a desigualdade presente nas instituições políticas estrutura e é estruturada pela condição das mulheres no ordenamento social que possui um efeito bumerangue.

2.3 A ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA PARA A PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AO DIREITO DAS MULHERES

A abordagem neo-institucionalista é reconhecida pela atenção dada as instituições, expressa através do slogan “as instituições importam”. Este aporte teórico contribui para pensarmos a produção legislativa específica sobre os direitos das mulheres, a partir das regras que estruturam a organização e o funcionamento do legislativo brasileiro, modelando o comportamento dos atores e das atrizes políticas e definindo suas estratégias diante desta pauta e os resultados políticos.

A abordagem neo-institucionalista apesar da sua abrangência e predominância na ciência política contemporânea, vem sendo criticada por estudiosas feministas, por ignorar as questões relacionados ao gênero dos atores políticos nas análises institucionais. Esta lacuna nos estudos das instituições políticas tem levado as cientistas políticas a se debruçarem sobre uma nova vertente neo-institucionalista - o neo-institucionalismo feminista - que ao incluir a dimensão de gênero nas análises, revelam outras relações de poder, naturalizadas nas rotinas institucionais, mas que influenciam a estrutura e o funcionamento institucional, seja modelando o comportamento dos agentes e/ou produzindo resultados políticos que reproduzem preconceitos e impactam de forma desigual os agentes políticos dependendo do seu sexo.

A possibilidade de integração entre os postulados do neo-institucionalismo e da teoria feminista mostraram-se adequadas e com potencial explicativo para interpretar a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, pois levam em conta aspectos das instituições formais, relacionadas as regras de funcionamento e organização do legislativo brasileiro; e as das instituições informais, como a cultura de gênero implicadas nas instituições políticas. Uma síntese entre estas abordagens representa uma contribuição para os estudos feministas ao relacionar temas sobre poder, política e relações de gênero no contexto institucional.

Através deste estudo pretendemos dar contribuições ao projeto maior de construção e consolidação de um referencial teórico neo-institucional feminista, ao nos propormos explicar a representação política dos direitos das mulheres, considerando as normas e regras que estruturam o legislativo brasileiro e as estruturas de poder baseadas no sexo e nos papéis sociais atribuídos aos gêneros ocultos nesta instituição.

2.3.1 O NEO-INSTITUCIONALISMO

O neo-institucionalismo consiste em um movimento teórico iniciado nos anos 70 e que se expandiu durante os anos 80 e 90, cuja preocupação é compreender a centralidade das instituições na determinação dos resultados políticos nas sociedades modernas. Surge a partir da síntese das abordagens comportamentalistas e do velho institucionalismo predominantes até então na ciência política. Preserva a preocupação com o rigor teórico da abordagem comportamentalista e a centralidade das instituições do antigo institucionalismo na explicação dos fenômenos políticos. (PERES, 2008). A importância dada às instituições não implica dizer que elas por si só podem explicar toda a complexidade da vida política. Porém, os neo-institucionalistas atribuem um papel mais autônomo às instituições políticas, não as consideram como simples reflexo da sociedade, embora reconheçam uma relação de interdependência entre as instituições políticas e sociais.

Para os neo-institucionalistas, as instituições são compreendidas como regras e/ou normas, organizações tanto formais quanto informais, que determinam o comportamento dos atores e o resultado do jogo político. Segundo Théret (2003), as instituições são mediadoras da relação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Já para Peres (2008) sua função é constranger e restringir o comportamento dos atores políticos, para depois moldar e estruturar suas ações. De acordo com este autor as instituições influenciam a formação das identidades, afetam as preferências e ações de indivíduos e grupos; distribuem desigualmente o poder e os recursos entre grupos em disputa, e determinam os recursos administrativos e financeiros que tornam possível a ação governamental.

As instituições se caracterizam por serem invenções humanas, cuja função é resolver conflitos de ordem coletiva e dar forma à interação humana. Estabelecem normas, regras, leis, procedimentos que visam reduzir as incertezas em um mundo cada vez mais competitivo, em que as informações e os recursos são escassos. Criam constrangimentos ou incentivos tanto formais quanto informais que servem de guia para a interação humana. (NORTH, 1990). Por serem criações humanas, elas podem ser transformadas pela política, seja para atender os privilégios de determinados grupos ou para melhorar seu funcionamento e formar cidadãos melhores. (IMMERGUT, 1996).

O pensamento neo-institucionalista é reconhecido pelo postulado de que as instituições são importantes na determinação dos resultados das ações políticas, suas análises buscam investigar a determinação das instituições sobre dois aspectos: 1) como as instituições

determinam o comportamento dos indivíduos e grupos? E, 2) como ou para que as instituições surgem ou se transformam? (HALL; TAYLOR, 2003)

Para efeito deste trabalho, será utilizado o modelo de análise fornecida pelo neo-institucionalismo da escolha racional, através da qual procuraremos responder como as instituições determinam o comportamento dos parlamentares em relação a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados.

2.3.2 O NEO-INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

O neo-institucionalismo da escolha racional parte do pressuposto de que os agentes políticos são racionais e otimizadores de suas preferências através de cálculos e estratégias. Esta ideia de racionalidade é encontrada no trabalho de Anthony Downs “Uma teoria econômica da democracia”, onde o autor busca estabelecer um padrão de comportamento político racional, análogo aos agentes privados na economia. De modo geral, o comportamento racional está relacionado a utilização de meios eficientes para alcançar uma meta, equilibrando custos e ganhos, a fim de obter o melhor resultado (DOWNS, 1999).

No âmbito da política institucional, este comportamento inviabilizaria a produção de escolhas sociais e políticas estáveis, já que a realização do bem comum seria impossível. Entretanto, ao observar o comportamento político dos parlamentares americanos, os cientistas políticos se confrontaram com um dilema: Como era possível a tomada de decisões por maioria estáveis no Congresso Americano se a agregação das preferências individuais dos legisladores (heterogênea em princípio) era impossível? (RIKER, 1980 apud HALL; TAYLOR, 2003).

Para responder a este dilema, os cientistas políticos utilizaram um enfoque calculador para explicar a influência das instituições sobre o comportamento dos agentes políticos. Para eles, o equilíbrio institucional resulta de um acordo voluntário entre indivíduos auto interessados, tendo em vista obter os benefícios que as instituições podem proporcionar através da cooperação. Uma instituição se mantém na medida em que ela oferece mais ganhos do que custos aos agentes políticos. (HALL; TAYLOR, 2003).

Nesta vertente, as instituições são interpretadas como regras do jogo ou estruturas que modelam o comportamento e a interação entre os agentes políticos. No primeiro caso, elas definem quem pode participar do jogo e as possibilidades de ação dos jogadores, incentivando ou restringido determinados tipos de comportamentos. No segundo caso, as instituições fornecem parâmetros para a interação entre os agentes políticos, reduzindo as incertezas quanto

as escolhas dos agentes, ao fornecer informações sobre as ações dos outros agentes e oferecer modelos de respostas previsíveis dos mesmos em diferentes contextos. (RIBEIRO, 2012).

A ação social é compreendida pelo neo-institucionalismo da escolha racional a partir do individualismo metodológico, o que implica dizer que, em política as ações dos agentes são sempre racionais relacionados a fins. (RIBEIRO, 2012). Ou seja, os agentes através de uma visão utilitarista da política, estão sempre preocupados em maximizar a satisfação de suas preferências, mas como todos tem o mesmo interesse, eles devem calcular suas estratégias levando em conta o comportamento dos outros.

Na vida política, as escolhas dos agentes são marcadas por uma série de dilemas de ação coletiva, já que lidam com o risco de produzir resultados subótimos para a coletividade. As instituições surgem como mecanismo para reduzir estes riscos, através de regras que modelam o comportamento dos agentes, reduzindo os custos das transações políticas, mas ao mesmo tempo tornando possível as trocas políticas e mantendo os interesses individuais. (HALL; TAYLOR, 2003).

2.3.3 EM BUSCA DE UM NEO-INSTITUCIONALISMO FEMINISTA

A teoria neo-institucionalista tem como preocupação uma questão muito cara para as cientistas políticas feministas, a mudança institucional. Estas autoras vem desenvolvendo críticas as vertentes neo-institucionalistas por ignorarem que as relações de poder também são entrecruzadas pelas concepções de gênero. Para elas, compreender a mudança institucional a partir de uma perspectiva de gênero possibilita melhorar a representação descritiva e substantiva das mulheres (WAYLEN, 2013).

A ausência de um recorte de gênero nas análises institucionais fez emergir a necessidade de uma nova variante do neo-institucionalismo: o neo-institucionalismo feminista. Ainda em desenvolvimento, esta vertente sustenta que incorporar as concepções de gênero nas análises institucionais permite enxergar outras relações de poder dentro da estrutura institucional. Os conflitos políticos, a distribuição de poder e recursos se dão a partir de ideias sobre masculinidades e feminilidades. Elas moldam o comportamento dos atores, influenciam os resultados políticos e são responsáveis pela reprodução de preconceitos. (CHAPPEL; WAYLEN, 2013).

A combinação entre a categoria de gênero e a abordagem institucional permitem explicar a reprodução de preconceitos dos atores e atrizes políticos nas instituições legislativas e partidárias baseados no gênero. O reflexo desses preconceitos no sistema político é a

distribuição de cargos e poder que favorecem o controle dos homens no processo decisório e lhes dão *status* superior aos das mulheres no interior das casas legislativas. Nas disputas eleitorais, os candidatos homens são os que geralmente controlam os recursos necessários para lhes darem vantagens de se (re) elegerem, estes têm para si o domínio sobre a maior quantidade de recursos materiais e de poder no interior das estruturas partidárias.

Estudos feministas no campo do neo-institucionalismo são recentes, pelo menos sua identificação com ele, embora muitos trabalhos voltados para gênero e política ou feminismo e política possam ser associados a ele. Esses estudos têm demonstrado o quanto as instituições políticas são influenciadas pelas concepções de gênero, refletindo em regras, normas e procedimentos baseados em ideias sobre feminilidades e masculinidades aceitas socialmente, resultando em desigualdades de gênero. (WAYLEN, 2013). Portanto, compreender as instituições políticas a partir da perspectiva de gênero contribui tanto para os estudos feministas quanto para os estudos com enfoques neo-institucionalistas, produzindo ganhos para a ciência política em geral.

Sem uma produção substantiva de trabalhos feministas orientados pelo neo-institucionalismo, existem debilidades metodológicas, espelhado na insuficiência de ferramentas adequadas para desenvolver estudos feministas através do mesmo. (WAYLEN, 2013). Entretanto, cientistas políticas veem o diálogo entre a categoria de gênero e as análises neo-institucionalistas como promissor para os estudos feministas. Enfatizam, sobretudo, a necessidade de que as análises institucionais feministas levem em conta a interação entre as instituições informais e as instituições formais na determinação dos processos políticos. (CHAPELL; WAYLEN, 2013).

Dentro das diretrizes propostas pelo neo-institucionalismo feminista, a cientista política Georgina Waylen desenvolveu um estudo sobre a transição para a democracia dos Estados Socialistas Europeus, assim como nos países da América Latina e da África do Sul. Perguntou-se, por que os resultados de algumas transições para a democracia pareciam mais positivos (melhores para a representação descritiva e substantiva das mulheres) do que outros? Como esses resultados podem ser explicados considerando a perspectiva de gênero? (WAYLEN, 2009).

Ao considerar que as instituições políticas afetam os atores políticos e produzem resultados diferentes conforme o seu gênero, a autora (WAYLEN, 2009) observou que a organização das mulheres foi uma condição necessária para gerar mudanças institucionais positivas a elas em todas as fases de transição democrática. A relação entre movimento de mulheres e feministas, Estado, burocracias governamentais e a presença de mulheres feministas

nas legislaturas, partidos políticos, governos e burocracias contribuíram para criar condições favoráveis a conquista de direitos das mulheres nos períodos pós-transição democrática. No entanto, o ambiente político no contexto institucional deve estar aberto a mudanças, como por exemplo, um governo solidário as questões de gênero e ter feministas em posições chaves no governo. Neste contexto, muitos países adotaram cotas de sexo e criaram agências de políticas para mulheres nos governos pós-transição democrática.

As instituições políticas são criadas e moldadas a partir de ideias sobre o feminino e o masculino. Louise Chappel e Georgina Waylen (2013) chamam atenção para o fato de que as mulheres ao adentrarem as instituições políticas adotam procedimentos masculinizantes, como as vestimentas consideradas adequadas para este contexto; e que qualidades consideradas positivas em políticas são associadas ao masculino, como racionalidade, força, poder, competitividade; em detrimento das qualidades associadas ao feminino, pouco privilegiadas em política, como natureza, cuidado, irracionalidade, passividade, emoção.

A maior presença de mulheres no ambiente político institucional, por si só questiona a hegemonia dos homens, haja vista que eles estão em maior número dentro destas instituições e ocupam os espaços centrais de poder e decisão política. Porém, o acesso das mulheres às instituições políticas, não significa que não existam desigualdades entre homens e mulheres em relação a distribuição de poder, recursos políticos e materiais dentro delas. Para Chappel e Waylen (2013) o trabalho político é distribuído tendo em mente as concepções de gênero, influenciando os resultados políticos no que diz respeito ao acesso das mulheres à posições de liderança, o recrutamento das mulheres nos partidos políticos e os impactos da legislação sobre homens e mulheres.

Apesar de não existirem regras formais que restrinjam a participação e a representação das mulheres atualmente, o déficit de mulheres nas instituições políticas tem origens históricas. A senioridade dos homens nas instituições políticas atuam como constrangimentos informais, embora permaneçam ocultos, o que permitiu que as instituições políticas fossem estruturadas por ideias conservadoras em relação ao papel das mulheres na política, favorecendo que fossem organizadas através de um viés sexista, reproduzindo preconceitos que fundamentam a distribuição desigual de poder e recursos e *status* diferenciados entre homens e mulheres nas instituições políticas, conferindo a hegemonia política aos homens.

A construção de um referencial neo-institucionalista feminista perpassa pelo reconhecimento de que existe uma lacuna nas análises realizadas pelas atuais vertentes do neo-institucionalismo, uma vez que não consideram a perspectiva de gênero e quando consideram a fazem de forma limitada, ignorando que as construções de gênero no contexto institucional

são afetadas por múltiplos processos e dinâmicas de poder que ocorrem tanto no ambiente formal quanto informal.

Levar em conta os aspectos endógenos e exógenos às instituições políticas são necessários para que ocorra uma mudança institucional positiva na perspectiva de gênero. E incluir as mulheres como atrizes dos processos políticos é trazer à tona as concepções de gênero que estão ocultas, mas incorporadas e naturalizadas nas instituições políticas, produzindo e reproduzindo desigualdades entre homens e mulheres. A consolidação de um referencial teórico sólido e o desenvolvimento de uma metodologia própria e adequada aos problemas colocados pela necessidade e complexidade das análises institucionais a partir da categoria de gênero são os desafios colocados para as feministas institucionalistas.

2.3.4 A INTERPRETAÇÃO NEO-INSTITUCIONALISTA DO LEGISLATIVO

O neo-institucionalismo apresenta três interpretações sobre o processo de organização e funcionamento do legislativo: a distributivista, a informacional e a partidária. Estas teorias tem em comum a compreensão de que o jogo político se dá entre atores racionais e que os conflitos se dão entre jogadores que ganham ou que perdem. Elas convergem sobre os dilemas dos atores políticos relativos as suas escolhas e suas limitações diante da realização do bem comum, e divergem quanto às explicações sobre as preferências que dão sentido as ações desses atores, se estas são mais individualistas ou mais coletivas. (NASCIMENTO, 2010).

A interpretação distributivista, parte do ponto de vista individualista, as comissões são vistas como instrumentos através dos quais os membros do parlamento atendem as demandas de suas bases eleitorais, o recrutamento para as comissões se daria por meio da autosseleção. A interpretação informacional, também considera as preferências individuais para acesso as comissões, mas determinada pela expertise, pela apropriação de informação privilegiada acerca de determinado tema, levando a especialização dos membros do parlamento. A interpretação partidária enfatiza o papel dos líderes partidários na resolução dos conflitos coletivos, constringendo as condutas individualistas. O poder de agenda conferido ao líder partidário possibilita o controle do partido sobre a sua bancada e a disciplina partidária. (MULLER, 2009).

No plano prático o legislativo não tem uma organização rígida, podemos encontrar elementos das três interpretações nas comissões, muitas vezes extrapolando a vontade dos legisladores e sendo influenciado por um contexto institucional mais amplo. A organização interna do legislativo é determinante para elaboração das estratégias dos atores políticos, entretanto, fatores externos podem influenciar o seu comportamento, havendo a necessidade de

analisar o contexto político e institucional mais amplo, ou seja, “o conjunto de regras e instituições que balizam o jogo político”. (MULLER, 2009, p.117). Para dar conta destas situações, Tsebelis desenvolveu dois conceitos: jogos ocultos e veto players. Jogos ocultos “são jogos políticos que se dão por fora da arena principal, quando os atores políticos estão envolvidos em múltiplas arenas”. E veto players, “são atores designados constitucionalmente para opinar diante de decisões políticas”, podem ser de dois tipos, o institucional e o partidário. (TSEBELIS, 1998 apud MULLER, 2009, p.118).

Nesta pesquisa para efeito de análise foi considerado que o modelo predominante no legislativo brasileiro é o partidário. De acordo com essa perspectiva os partidos políticos são os elementos aglutinadores das preferências dos legisladores, a centralização partidária se dá por meio dos benefícios que os legisladores podem obter por meio da cooperação. Assim os partidos políticos aparecem como solução para os problemas da ação coletiva, criando incentivos à cooperação ao proporcionarem que as preferências dos atores políticos sejam satisfeitas e ao mesmo tempo constringendo as condutas individualistas dos mesmos (NASCIMENTO, 2010).

Em estudo sobre a relação entre o executivo e o legislativo no Brasil, Figueiredo e Limongi (1999) observaram o padrão de organização do processo legislativo brasileiro. Os autores dão ênfase a necessidade de compreender como se organiza o processo legislativo e quem controla o processo decisório dentro dele. Para compreender essa dinâmica, dois marcos normativos são importantes, primeiro a Constituição de 1988, que tornou a distribuição do poder favorável ao executivo em sua função legislativa; e segundo, os regimentos internos das casas legislativas, que centralizam a distribuição de poder e recursos parlamentares nos partidos políticos e especialmente na figura do líder partidário.

Se o executivo detém poder para controlar a agenda do legislativo e o processo decisório é controlado pelos líderes partidários, o espaço para a manifestação das preferências individuais dos parlamentares torna-se limitado. O comportamento e o poder individual dos parlamentares são constringidos pelo papel que cumpre o líder de manter a disciplina partidária nos trabalhos legislativos. Para os parlamentares, os custos de seguir a linha partidária reduzem os riscos para quem tem interesse na reeleição. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A compreensão do legislativo no Brasil perpassa pela análise do padrão centralizado pelo qual ele se orienta e pela importância da disciplina partidária para a manutenção deste padrão. Uma observação importante feita por Figueiredo e Limongi (1999) é sobre o poder legislativo que o executivo detém, tornando-o capaz de controlar a agenda do legislativo e induzir os parlamentares à cooperação. O executivo detém o poder exclusivo de legislar sobre determinadas áreas e determina quando serão apreciadas as matérias que introduz. As Casas

legislativas têm um padrão centralizado a partir do princípio partidário, permitindo aos líderes manterem a disciplina partidária e constranger o comportamento autointeressado dos parlamentares.

O padrão centralizado do processo legislativo revela uma contradição interessante do sistema político brasileiro. Por um lado, a legislação eleitoral induz ao comportamento individualista, os partidos políticos seguem uma linha personalista nas disputas eleitorais e não priorizam como estratégia apresentarem um projeto coletivo para a sociedade enquanto; por outro lado, nas casas legislativas, a distribuição interna do poder e dos recursos parlamentares se fazem através da proporcionalidade partidária. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Na Câmara dos Deputados o centro do poder é a mesa diretora que segue também o princípio da proporcionalidade partidária. O recrutamento para as comissões é realizado pelo líder do partido, portanto, cabe a ele representar o partido nesta casa legislativa. Em oposição ao poder terminativo das comissões, há o reconhecimento do colégio de líderes, é ele quem centraliza a condução dos trabalhos legislativos, organiza a pauta a ser trabalhada juntamente com o presidente da Câmara, esvaziando o trabalho das comissões e o próprio trabalho parlamentar de sentido (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A estratégia dos parlamentares diante desse padrão centralizado é seguir a linha partidária, isso não o torna altruísta ou ideologicamente motivado, os parlamentares estão interessados nos recursos de patronagem, assim como, estão preocupados com a repercussão pública de suas ações junto ao eleitorado, por isso, manter a disciplina partidária é o meio mais seguro de atender suas bases eleitorais e seus interesses de reeleição. O executivo detém os recursos que os parlamentares desejam, parlamentares estes que estão organizados em partidos políticos, oferecem apoio as iniciativas do governo em troca dos recursos que almejam obter. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Tendo em vista o peso da organização partidária no processo legislativo, Figueiredo e Limongi (1999) observam que os projetos de lei de origem do próprio legislativo seguem um padrão descentralizado, em sua maioria são iniciativas individuais dos próprios parlamentares, enquanto a seleção do que de fato irá constar na agenda do legislativo, segue um padrão centralizado com preponderância do colégio de líderes. A agenda social na Câmara dos Deputados geralmente segue as vias e o poder terminativo das comissões.

O modelo partidário não ignora em suas análises que o raciocínio calculador esteja presente nas ações dos parlamentares. No entanto, entendem que agir coletivamente é o meio mais eficaz para os parlamentares atingirem os seus interesses particulares do que se os mesmos agissem sozinhos. (NASCIMENTO, 2010). Os partidos políticos são compreendidos como um

instrumento para resolver os conflitos coletivos, inclusive os de ordem distributivista entre os parlamentares. (MULLER, 2005).

A combinação entre a explicação partidária e a explicação distributivista, levou Peres e Carvalho (2012) a proporem uma abordagem multidimensional dos estudos legislativos, explicação considerada híbrida para os autores. Para eles não existe contradição em considerar os partidos em sua dimensão legislativa e eleitoral, o entendimento dos partidos como fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa (PEREIRA; MULLER, 2003) é a chave para um melhor entendimento no que concerne ao comportamento dos parlamentares no legislativo brasileiro.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta dissertação realiza uma abordagem quantitativa da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres através da pesquisa bibliográfica, empírica e documental. Adotou-se como referencial teórico o neo-institucionalismo, a teoria feminista e contribuições da literatura referente ao sistema eleitoral e partidário. Os dados referentes aos Projetos de Leis relacionados aos direitos das mulheres foram coletados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, os quais foram organizados em um banco de dados e tabulados através de software estatístico. Foi realizada a análise de conteúdo da Constituição Federal de 1988⁹, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Regimento da Bancada Feminina¹⁰.

A análise quantitativa da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, se deu através de um levantamento dos projetos de lei relacionados aos direitos das mulheres, os quais foram considerados como variável dependente da pesquisa; e como variáveis independentes, consideramos o sexo dos parlamentares e os partidos políticos. Estas variáveis foram observadas e correlacionadas levando em conta as regras e as normas de organização e funcionamento da Câmara dos Deputados, através de documentos norteadores como, a Constituição Federal de 1988, o Regimento Interno desta casa legislativa e o Regimento da Bancada Feminina, e as concepções de gêneros ocultas na arena legislativa, consideradas como uma instituição informal.

Os documentos acima referidos estabelecem as regras que constroem ou incentivam o comportamento dos agentes políticos em relação à produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres. Mas não só eles, a cultura política e de gênero presente nas instituições também exercem influência sobre a produção legislativa, aspectos abordados pela teoria feminista.

Para confirmar ou refutar as hipóteses propostas nesta pesquisa, seguimos os seguintes procedimentos metodológicos.

⁹ Consulta realizada no site: <http://bd.camara.gov.br>, 2016

¹⁰ Consulta realizada no site: <http://www2.camara.leg.br>, 2016

3.1 TESTE DE HIPÓTESES E VERIFICAÇÃO DA CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS

3.1.1 Variáveis da Pesquisa

Para testar as hipóteses levantadas nesta pesquisa adotaram-se as seguintes variáveis:

- 1- **Variável dependente:** projetos de lei relacionados aos direitos das mulheres de 1991 a 2014;
- 2- **Variáveis independentes:** sexo dos parlamentares e os partidos políticos.

3.1.2 Hipóteses

Os procedimentos utilizados para testagem das hipóteses dessa pesquisa são:

H1. As parlamentares mulheres apresentaram maior quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres do que os parlamentares homens na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014 no Brasil.

Para realizar o teste da hipótese 1 adotamos o procedimento descritos abaixo:

Teste: Comparação entre a proporção de PLs relacionados aos direitos das mulheres segundo o sexo dos autores dos PLs em relação ao número de deputados (as) com mandatos parlamentares durante o período estudado.

H2. Os partidos políticos de centro-esquerda e esquerda apresentaram maior quantidade de Projetos de Lei relacionados aos direitos das mulheres do que os partidos de centro-direita e de direita.

Teste: Comparação da correlação entre a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres e o perfil ideológico dos partidos políticos dos autores das proposições.

A correlação entre as variáveis foi realizada através do software estatístico, o qual possibilitou agrupar os dados em categorias já descritas acima, o cruzamento entre essas categorias permitiu a construção de tabelas e figuras de acordo com os objetivos estabelecidos, e ao mesmo tempo forneceu subsídios para testar as hipóteses, para posteriormente serem interpretadas a luz do referencial teórico.

3.2 LEVANTAMENTO DOS PROJETOS DE LEI (PLS) RELACIONADOS AOS DIREITOS DAS MULHERES NO PERÍODO ENTRE 1991 A 2014

O levantamento dos PLS relacionados aos direitos das mulheres ocorreu durante o primeiro semestre de 2015, através da consulta ao banco de dados de “proposições sobre a mulher” da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados no sítio eletrônico desta casa. Foram utilizados os seguintes filtros de pesquisa: o tipo de proposição: Projeto de Lei; assunto: mulher; situação: qualquer; e data da apresentação: realizada de 1 de janeiro de 1991 a 31 de dezembro de 2014. Desta busca, selecionaram-se todos os PLS de iniciativa individual ou coletiva dos parlamentares homens e mulheres, tanto favoráveis quanto desfavoráveis aos direitos das mulheres oriundos desta casa legislativa.

3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS DE LEIS

Os PLS foram classificados de acordo com o número da proposição, ano de apresentação, nome do (a) autor (as)/ autores (as), sexo do (a) parlamentar proponente, partido político do (a) autor (a), perfil ideológico dos partidos políticos dos (as) autores (as), tema, ementa e situação. A classificação dos PLS por tema se deu a partir das tipologias dispostas no quadro abaixo, o qual foi elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados:

Quadro 1- Classificação dos PLs relacionados aos direitos das mulheres por tema.

Tema dos PLs	Descrição
1-Direitos das mulheres em situação de cárcere	Propostas sobre direitos das mulheres detentas em virtude de gravidez, parto, amamentação, maternidade; saúde da mulher detenta; adequação do espaço físico e da estrutura profissional às necessidades e segurança das mulheres detentas.
2-Homenagens	Propostas sobre datas comemorativas ou alusivas à luta das mulheres, dá nome de mulheres à órgãos públicos; homenagens a mulheres com reconhecimento público.
3-Patrimônio	Propostas sobre o direito das mulheres a aquisição de bens imóveis.
4-Violência contra as mulheres	Propostas sobre a judicialização da violência contra à mulher; medidas protetivas à violência contra à mulher; assistência à mulher vítima de violência; violência doméstica e familiar; estupro; assédio sexual, violência contra a mulher gestante; central de atendimento as mulheres vítimas de violência 180.
5-Trabalho/previdência/benefícios sociais	Propostas sobre o acesso, permanência e condições das mulheres no mundo do trabalho; discriminação sexista; cobertura previdenciária e benefícios sociais as mulheres urbanas e rurais.
6-Poder e política	Propostas sobre cota de sexo; menção do sexo do candidato nos dados eleitorais; medidas de promoção da participação feminina na política.
7-Saúde/direitos reprodutivos e sexuais	Propostas sobre saúde da mulher em geral, à mulher grávida e mãe, soro positivas e portadores de DSTs, com câncer; aborto; planejamento familiar, exames ginecológicos e mamários.
8-Prostituição e mercantilização do corpo da mulher	Propostas sobre a associação do corpo feminino em propagandas turísticas e comerciais; regulamenta à exibição da imagem da mulher na televisão; mulher prostitutas; assistência social às mães solteiras.
9-Educação/comunicação/esporte	Propostas sobre a inserção de temas relacionado ao gênero nos currículos escolares; programas para alfabetização das mulheres; medidas de promoção de igualdade de gênero na área educacional; inclusão feminina no esporte; comunicação institucional da política para as mulheres.
10-Direito civil	Propostas sobre alteração de leis com conteúdo discriminatório, direito das mulheres nas relações familiares e domésticas; prioridades da mulher grávida; medidas de promoção dos direitos das mulheres em geral.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

3.4 CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGUNDO O PERFIL IDEOLÓGICO

A classificação ideológica dos partidos políticos foi realizada a partir do expert *survey* aplicado por Tarouco e Madeira (2015) com os participantes (coordenadores, debatedores, ouvintes, autores e coautores) das áreas temáticas de eleições e representação política e de

instituições durante o encontro da Associação Brasileira de Ciência Política de 2010 em Recife. (TAROUCO; MADEIRA, 2015).

Inspirado na escala de Singer no seu estudo sobre o eleitorado brasileiro, os autores elaboraram um questionário onde os partidos políticos brasileiros deveriam ser classificados em uma escala de 7 pontos, onde 1 significava extrema esquerda e 7 extrema direita. Apesar das limitações deste método apontado por especialistas e da conhecida inconsistência ideológica dos partidos políticos brasileiros, Tarouco e Madeira afirmam a confiabilidade do teste. (TAROUCO; MADEIRA, 2015).

Comparações com outros *surveys* aplicados à especialistas sobre a classificação ideológica dos partidos brasileiros com escalas diferentes produziram uma ordenação semelhante na dimensão esquerda-direita. Tarouco e Madeira apontaram que o *survey* aplicado por eles possuem qualidades de uma boa mensuração, como pouca dispersão e mesmo resultado obtido por avaliações diferentes. Os autores enfatizam que a classificação ideológica na dimensão esquerda-direita é reconhecida por políticos e especialistas políticos. (TAROUCO; MADEIRA, 2015).

Através da escala de 1 a 7 pontos utilizada por Tarouco e Madeira (2015) no expert *survey* aplicado na ABPC de 2010, onde 1 significa extrema esquerda e 7 significa extrema direita, os partidos políticos brasileiros foram classificados na dimensão esquerda-direita conforme a escala de pontos estabelecida abaixo:

Quadro 2 - Escala de Pontos e Classificação Ideológica

Escala de pontos	Classificação ideológica
1 a 3	Esquerda
3,1 a 4	Centro esquerda
4,1 a 5	Centro direita
5,1 a 7	Direita

Fonte: Adaptado a partir de Tarouco e Madeira (2015).

Esta classificação permitiu distribuir os partidos na dimensão esquerda-direita levando em conta as notas que os participantes da ABCP 2010 atribuíram aos partidos políticos. Ressaltamos que alguns partidos listados abaixo não constaram no questionário aplicado por Tarouco e Madeira (2015), a exemplo do PL, PRN, PROS, PRONA e PSD. Mainwaring et al (2000c apud TAROUCO; MADEIRA, 2015) utilizando como método a votação no congresso e *survey* aplicados com os parlamentares classifica o PSD e o PRONA como partidos de direita, já Coppedge (1997^a apud TAROUCO; MADEIRA, 2015) através da compilação de avaliações de outros analistas classifica os mesmos partidos como partidos seculares de direita. O PRONA

e o PL fundiram-se para dar origem ao PR, por isso, se atribui aos primeiros a mesma classificação do último. O PRN deu origem ao PTC e se adotou a mesma classificação ideológica para ambos.

Para classificar o PROS se adotou como metodologia, em virtude deste partido não constar em nenhuma das classificações presentes no trabalho de Tarouco e Madeira (2015), a análise dos textos produzidos pelo próprio partido presente no site do mesmo. Adotou-se como critério as categorias selecionadas pelo MRG (Manifesto Research Group) para compor a escala esquerda-direita. (KLINGEMANN ET AL, 2006 apud TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 155).

Quadro 3 – Classificação Ideológica dos Partidos Políticos

Partidos políticos	Média do expert survey ABCP 2010	Perfil ideológico
PFL/DEM	6,2	Direita
PDS/PTR/PPR/PPB/PP	6,0	Direita
PL	5,4	Direita
PR	5,4	Direita
PRB	5,1	Direita
PRN	5,1	Direita
PROS	-	Direita
PRP	5,4	Direita
PRTB	5,3	Direita
PSC	5,2	Direita
PSD	-	Direita
PSL	5,2	Direita
PRONA	5,4	Direita
PMDB	4,2	Centro direita
PSDB	4,6	Centro direita
PHS	4,5	Centro direita
PMN	4,4	Centro direita
PTB	5,0	Centro direita
PT do B	4,7	Centro direita
PDT	3,3	Centro esquerda
PPS	4,0	Centro esquerda
PV	3,5	Centro esquerda
PCdoB	2,3	Esquerda
PSB	3,0	Esquerda
PSOL	1,4	Esquerda
PT	2,9	Esquerda
PSTU	1,2	Esquerda

Fonte: Adaptado a partir de Tarouco e Madeira, (2015).

4 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES

Este capítulo tem como objetivo verificar a influência das variáveis, sexo dos (as) parlamentares e perfil ideológico dos partidos políticos, sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, levando em conta as regras de organização e funcionamento do legislativo brasileiro, especialmente, as que estruturam o processo legislativo na Câmara dos Deputados.

4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES ENTRE 1991 A 2014.

Os estudos legislativos no Brasil, mesmo aqueles dedicados a análise de uma produção legislativa específica, como é o caso deste estudo, devem levar em conta a engenharia institucional que norteia o funcionamento do sistema político brasileiro, a relação entre o executivo e o legislativo, especialmente os poderes legislativos do presidente, e a organização e funcionamento do legislativo brasileiro, sobretudo as características referentes à centralização do processo decisório e o papel que os partidos políticos cumprem na organização dos trabalhos legislativos no interior da Câmara dos Deputados.

Para os neo-institucionalistas as instituições importam, elas são entendidas como regras e normas que estruturam e determinam o resultado do jogo político. Portanto, para entender o poder legislativo, sua estrutura organizativa e funcionamento, dois marcos normativos são importantes, a Constituição de 1988 e os Regimentos Internos das casas legislativas. Para os propósitos desta pesquisa além da constituição vigente, será considerado também o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. São eles que normatizam a distribuição de poderes e recursos entre os agentes políticos e estabelecem quem controla a agenda e o processo decisório na Câmara dos Deputados.

O modelo organizacional do poder legislativo brasileiro é considerado *sui generis* se comparado aos modelos norte-americano e inglês, paradigmas utilizados pelos analistas políticos como modelos ideais ou pelo menos compatíveis com democracias estáveis. De acordo com o estudo de Limongi e Figueiredo (2004), nas democracias Latino-americanas não existe separação total entre o poder executivo e o poder legislativo, já que o presidente detém poderes para iniciar legislação em áreas políticas importantes, como as referentes ao orçamento, taxaço e composição do serviço público; editar medidas provisórias com força de lei; vetar leis; solicitar urgência na apreciação de matérias de sua autoria (BRASIL, 2012). Estas

prerrogativas permitem ao executivo ter uma grande influência no processo legislativo, como controlar a agenda e influenciar o processo decisório.

O fato do presidente contar com amplos poderes legislativos por si só não assegura a ele o sucesso das suas iniciativas legislativas na Câmara dos Deputados, a centralização do trabalho legislativo pela Mesa Diretora e pelo Colégio de Líderes e a disciplina partidária completam a tríade que caracterizam o presidencialismo de coalizão e o funcionamento do legislativo. No caso brasileiro, Limongi (2010) observa que não existem duas agendas em conflito (uma do legislativo e outra do executivo), o executivo governa com apoio de ampla maioria no legislativo, obtido através da distribuição de ministérios e outros recursos políticos aos partidos que formam a base aliada do governo, portanto a agenda do executivo é a agenda da maioria.

O processo decisório na Câmara dos Deputados é centralizado pela Mesa Diretora e pelo Colégio de Líderes. A composição da Mesa Diretora obedece a proporcionalidade partidária, entre outras atribuições, possui a responsabilidade pela direção dos trabalhos legislativos. O presidente da Mesa é o representante da Câmara dos Deputados e é o principal responsável pela organização dos trabalhos legislativos, os poderes dados à ele podem impactar o resultado do processo decisório. O presidente da Mesa, juntamente com os líderes partidários possuem a prerrogativa de recrutar parlamentares para compor as comissões, como também de substituí-los a qualquer momento e o de definir a agenda legislativa (BRASIL, 1989).

A organização do trabalho legislativo e o processo decisório na Câmara dos Deputados é estruturado pelo princípio partidário, conforme regulamenta o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989). O Colégio de Líderes representa a reunião dos líderes partidários, da maioria, da minoria, do governo e dos blocos parlamentares. Cabe aos líderes partidários manter a bancada que representa disciplinada e constranger o comportamento auto interessado dos parlamentares.

Para os deputados os benefícios de seguir a linha partidária compensa os custos de sua ação, torna-se o meio mais seguro para atender suas bases eleitorais e reduz os riscos para quem tem interesse em reeleger-se. Os incentivos ao comportamento disciplinado dos parlamentares se dá pelos recursos que os líderes partidários controlam em relação a pauta dos trabalhos legislativos. Se por um lado, o papel que o líder partidário cumpre é importante para constranger atitudes particularistas dos parlamentares, por outro, as regras constitucionais inibem os parlamentares de proporem políticas distributivistas, ao impor restrições à sua participação na elaboração do orçamento público. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2010).

Diferente do padrão centralizado do processo decisório na Câmara dos Deputados encontrado para o tratamento dado a agenda do governo, os projetos de lei de origem do próprio

legislativo seguem um padrão descentralizado, são na maioria das vezes iniciativas individuais dos parlamentares. Essas iniciativas dificilmente chegam ao principal *locus* de deliberação da Câmara dos Deputados, o plenário. As proposições de iniciativas dos próprios parlamentares, geralmente relacionadas aos temas sociais, seguem as vias das comissões permanentes, onde são deliberadas. Cabe ressaltar que as proposições de autoria individual dos parlamentares dificilmente chegam a transformar-se em norma jurídica. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Exposta a relação entre o executivo-legislativo e sua implicação para a estrutura organizativa e funcionamento do poder legislativo, passaremos a analisar como essa dinâmica impacta a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres e suas características gerais no que diz respeito a quantidade de Projetos de Leis Ordinários por ano, legislatura, tema e situação.

Vale destacar, a priori, que os Projetos de lei relacionados aos direitos das mulheres analisados nesta pesquisa, são de autoria do próprio legislativo, se caracterizam por serem proposições de iniciativas individuais ou coletivas dos (as) deputados (as). Outra observação importante é que as proposições relacionadas aos direitos das mulheres fazem parte da agenda social da Câmara, portanto, são consideradas de baixa relevância política frente aos temas relacionados a economia, ao orçamento e a administração pública.

Se interpretarmos os projetos de leis ordinários relacionados aos direitos das mulheres a partir do padrão encontrado por Figueiredo e Limongi (1999) para as proposições legislativas de origem do próprio legislativo, diremos que o processo decisório ao qual foram submetidos seguem um padrão descentralizado, ou seja, passam pelas comissões onde são apreciados e deliberados de forma conclusiva, sem passar pelo plenário, conforme assegura o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no capítulo IV, referentes as comissões, art. 24, II (BRASIL, 1989).

Apesar de não ser objeto deste trabalho, não podemos ignorar que outros fatores podem impactar o processo decisório em relação aos projetos de lei ordinários relacionados aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados, como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, fruto das Conferências Nacionais e documento norteador para a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal. (PROGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Por isso ressalta-se que as declarações e plataformas de ação provenientes das conferências internacionais de mulheres assinadas pelo Brasil funcionam como orientação de ação para o governo. Convenções internacionais estas que tem como eixo a situação das mulheres e possuem *status* de norma jurídica (RODRIGUES, 2001), além das ações de *advocacy* dos movimentos feministas e de mulheres nacionais. (RODRIGUES, 2010).

A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante para a retomada da democracia no Brasil, não apenas por normatizar a engenharia institucional que se procurou desenhar para o Estado brasileiro, mas também por institucionalizar direitos humanos para grupos marginalizados, com a possibilidade de participação destes na sua elaboração, como se deu com os movimentos feministas e de mulheres. Para as autoras feministas, a Constituição de 1988 é um marco importante para os movimentos feministas e de mulheres, pois demarca a abertura do diálogo entre a sociedade civil e o Estado no que diz respeito a formulação de políticas que visam institucionalizar ou ampliar os direitos humanos das mulheres. (PITANGUY, 2011a). A partir daí os direitos civis, políticos, sociais e a consolidação da cidadania para as mulheres no espaço público e privado ganham *status* constitucional. (PITANGUY; BARSTED, 2011).

Durante o período pré-constituente os movimentos feministas e de mulheres empreenderam uma intensa articulação para que a pauta feminista fosse incorporada ao texto constitucional, o que ocasionou na inclusão de boa parte da pauta feminista. De acordo com Costa (2005), a articulação entre o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, a bancada feminina e os movimentos feministas e de mulheres resultou na institucionalização de cerca de 80% das demandas relacionadas aos direitos das mulheres, como podemos verificar ao ler a Constituição. Logo no 1º capítulo, referente aos direitos individuais e coletivos, no parágrafo I, é assegurada a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres. (BRASIL, 2012).

Em relação aos direitos sociais, no capítulo II, a Constituição assegura proteção à maternidade, licença maternidade sem prejuízo do emprego e do salário; proteção no mercado de trabalho, proibição de diferenças salariais, de funções e critérios admissionais; regulamenta a aposentadoria para homens e mulheres; garante assistência gratuita em creches e pré-escolas aos filhos e dependentes menores de 5 anos¹¹. E no capítulo VII, reconhece a união estável entre homens e mulheres e sua conversão em casamento, versa sobre o planejamento familiar e coíbe a violência no âmbito das relações familiares. (BRASIL, 2012).

Os direitos conquistados e normatizados no texto constitucional irá reverberar sobre toda a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres no período posterior na Câmara dos Deputados. A Constituição de 1988 é o divisor de águas no que diz respeito a garantia de direitos para as mulheres, segundo Flávia Piovesan (2006). A articulação do

¹¹ A assistência a creches e pré-escolas não é uma política específica para as mulheres, dado que a criação e o cuidado com os filhos devem ser responsabilidade de homens e mulheres. Mas a cultura de gênero presente na sociedade brasileira impõe as mulheres a responsabilidade quase exclusiva pelos cuidados com as crianças, combinado a isso verifica-se a participação crescente das mulheres no mercado de trabalho e de lares chefiados por mulheres, por isso torna-se importante políticas estatais que garantam serviços públicos, como creches e pré-escolas, onde as mulheres possam deixar os seus filhos.

movimento de mulheres e a influência das conferências internacionais e das convenções, tratados e acordos assinados pelo governo brasileiro que ratificam direitos para as mulheres foi capaz de influenciar positivamente a produção normativa relacionada aos direitos das mulheres também no plano nacional. Para esta autora:

Essa fase é também caracterizada pela mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. Pode-se afirmar, sem nenhum exagero, que a maior parte das normas de proteção aos direitos civis e políticos foi elaborada após a Constituição de 1988, em sua decorrência e sob a sua inspiração. (PIOVESAN, 2006, p. 37-38).

Os avanços pós constituição de 1988 que serão percebidos na produção normativa relacionada aos direitos das mulheres no Brasil são mencionados por outras autoras em seus estudos sobre os progressos dos direitos das mulheres. Para Pitanguy e Miranda “Na Constituição de 1988 estão declinados os direitos fundamentais para a efetivação da igualdade de gênero no âmbito da família, da educação, da saúde, da reprodução, da violência, do acesso a direitos trabalhistas e previdenciários”. (PITANGUY; MIRANDA, 2006, p.30). Ao analisar o progresso das mulheres no Brasil no período de 2003 a 2010, Pitanguy e Barsted confirmam a análise anterior:

Em especial nos anos 1990, uma vasta produção normativa nacional, voltada para a regulamentação e promoção de direitos humanos e garantias individuais e sociais, foi tributária do texto constitucional. De fato, a Constituição Federal Brasileira de 1988 é o marco político institucional e jurídico que reordenou todo o sistema brasileiro e impôs a adequação de todas as normas legais aos parâmetros dos direitos humanos. Em paralelo, o ciclo das conferências internacionais das Nações Unidas fortaleceu a luta dos movimentos sociais, em especial dos movimentos de mulheres. (PITANGUY; BARSTED, 2011, p. 15).

O sistema político brasileiro oferece aos políticos duas formas de incentivos que aparentemente são contraditórios e inconciliáveis, mas que na perspectiva de Pereira e Muller (2003) caracterizam o seu equilíbrio e dinamismo. Da arena eleitoral recebem incentivos para se comportarem individualmente, fragilizando os partidos nesta arena, e, por outro lado, na arena legislativa, os poderes legislativos do presidente e o papel que cumpre o líder partidário geram incentivos para o comportamento disciplinado dos parlamentares, fortalecendo os partidos políticos.

O comportamento dos (as) parlamentares é marcado por estas duas formas de incentivo, podemos percebê-las através das iniciativas individuais, como é o caso dos PLs relacionados aos direitos das mulheres, os quais buscam responder aos incentivos advindos da arena eleitoral,

enquanto que em relação a agenda do governo, os parlamentares que fazem parte da coalizão ou são da oposição adotam um comportamento disciplinado, respondendo aos incentivos da arena legislativa. Cabe ressaltar, que ambos os comportamentos são racionais e não são contraditórios, pois ao responderem aos incentivos da arena legislativa, votando de forma centralizada na agenda do governo, esperam que seu comportamento seja reconhecido e recompensado através de recursos que os possibilitem satisfazer seus interesses particulares também.

De acordo com a teoria da escolha racional, em uma eleição democrática, a incerteza em relação ao que os eleitores querem é um fator determinante para a escolha das estratégias que os partidos políticos vão adotar para ganhar as eleições. Um atalho para atenuar essa incerteza é se valer das informações fornecidas pelos intermediários entre o governo e os eleitores. Os grupos de interesse se apresentam como intermediários ao representar um segmento do eleitorado, que ao formar uma opinião pública relevante, pretendem que o governo se comprometa com políticas que os beneficiem. (DOWNS, 1999).

O debate público fomentado pelos movimentos feministas e de mulheres e as pressões dos organismos internacionais em torno dos direitos das mulheres, levaram ao reconhecimento por parte das instituições políticas, das desigualdades de gênero enquanto um déficit democrático. A maior visibilidade das demandas dos movimentos feministas e de mulheres e a representatividade das mulheres entre o eleitorado brasileiro fez com que os partidos políticos e os seus candidatos buscassem estabelecer conexão eleitoral com este seguimento do eleitorado, incorporando as demandas por direitos para as mulheres em suas plataformas eleitorais. (COSTA, 2005).

Neste sentido, a estratégia dos partidos políticos e seus candidatos de incorporarem em suas plataformas eleitorais as demandas dos movimentos feministas e de mulheres é um comportamento considerado racional em política, que tem em vista aumentar as suas chances de obterem votos do eleitorado feminino e conseguirem se eleger. Assim como é racional o comportamento dos (as) eleitores (as) que depositam seus votos para determinado partido ou candidato (a) que avaliam lhes trazerem mais benefícios do que qualquer outro. Neste caso, que se comprometa com uma plataforma política que se apresente como mais vantajosa para as mulheres.

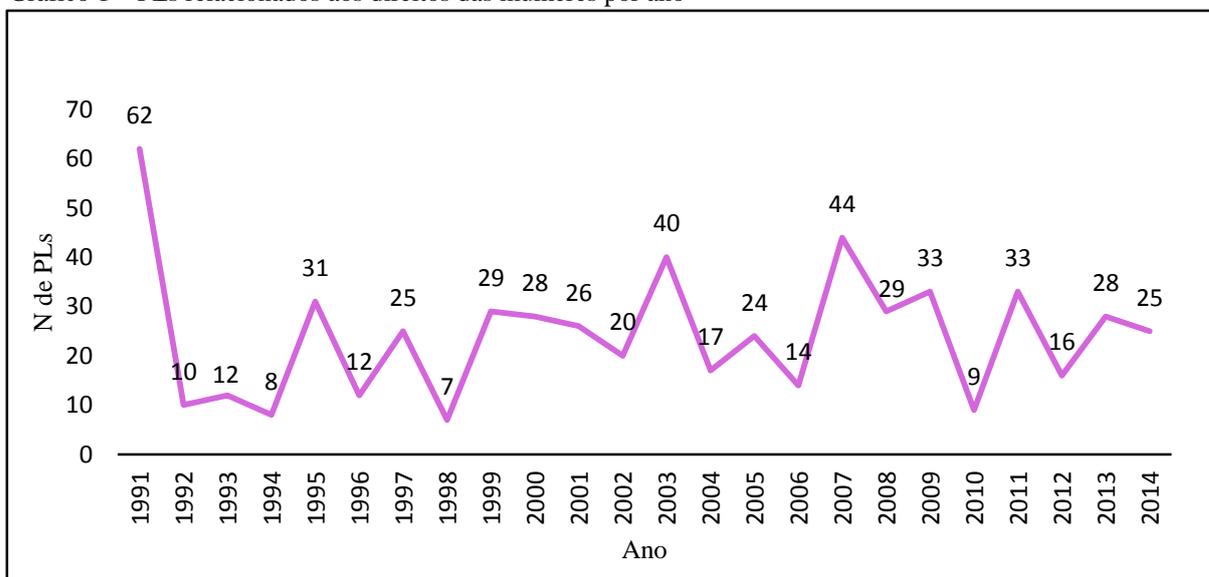
Entretanto, na esfera legislativa os incentivos exógenos a ela contam pouco, pois apesar das racionalidades individuais não estarem ausentes na esfera legislativa, existem constrangimentos institucionais que limitam os parlamentares de perseguirem seus interesses particulares individualmente. Considerando que os legisladores buscam maximizar suas

preferências, eles só podem fazê-las como membros da situação ou da oposição. Conforme presumem Pereira e Muller (2003), a iniciativa de um parlamentar de cooperar ou não com o executivo é determinada pelo cálculo dos custos e benefícios obtidos em virtude do posicionamento tomado. Ainda segundo esses autores:

[...] os legisladores brasileiros têm votado consistentemente seguindo a indicação dos seus líderes partidários não só devido aos poderes legislativo e de controlar a agenda do Congresso assegurados ao presidente, mas também por perceberem que esse comportamento pode proporcionar acesso a benefícios controlados pelo Executivo, benefícios esses que têm um forte impacto nas estratégias de sobrevivência política dos parlamentares na esfera eleitoral. Em outras palavras, o voto partidário é a forma encontrada pelos parlamentares de sobreviver politicamente em um ambiente no qual o Executivo desfruta de uma situação institucional privilegiada nas suas negociações com o Legislativo. (PEREIRA; MULLER, 2003, p. 741).

O gráfico 1, demonstra a evolução da quantidade de Projetos de Lei relacionados aos direitos das mulheres proposto pelos (as) parlamentares na Câmara dos Deputados por ano. Através dele expressa-se a discussão sobre os impactos das garantias constitucionais sobre a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres e o comportamento racional dos (as) parlamentares ao responderem aos incentivos advindos da arena eleitoral no primeiro ano de cada legislatura.

Gráfico 1 – PLs relacionados aos direitos das mulheres por ano



Fonte: Elaboração própria, (2015).

A primeira legislatura do período de redemocratização tem início no ano de 1991 e foi o ano em que os (as) deputados (as) mais apresentaram PLs relacionados aos direitos das mulheres se comparado aos outros anos do período estudado, portanto, a primeira legislatura

pós Constituição de 1988, inaugura um período em que a produção legislativa nacional volta-se para regulamentação e ampliação dos direitos das mulheres. A produção legislativa do período que compreende a redemocratização tem como característica geral a regulamentação de direitos humanos e sociais incorporados a Constituição a vários segmentos sociais. Entretanto, cabe ressaltar que a trajetória da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres é marcada por avanços e retrocessos na esfera institucional e na relação entre os movimentos feministas e de mulheres e o Estado.

Em razão dos poderes legislativos conferidos ao presidente, da estrutura centralizada dos trabalhos legislativos e da disciplina partidária, não podemos deixar de analisar a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, sem prestar atenção na relação entre o executivo e o legislativo brasileiro. Entre 1991 a 2014 vigoraram seis mandatos presidenciais apoiados por uma base legislativa que variou de acordo com a mudança de presidentes. A mudança de partidos nas coalizões de governo em cada mandato presidencial determinou a localização dos mesmos em relação ao governo, se situação ou oposição, posições que estruturam o conflito político no legislativo.

Da 49^a a 51^a legislaturas, as coalizões governamentais apresentaram como perfil um programa de governo considerado conservador, voltado para políticas neoliberais, em torno da defesa de uma economia de mercado e de um Estado mínimo, em detrimento das políticas sociais. A partir da 52^a legislatura, o PT assume o controle do poder executivo, com um programa de governo popular e com grande apoio de sindicatos de trabalhadores e movimentos sociais. A vitória do PT para o posto político mais importante do país, com partidos progressistas compondo sua base de apoio parlamentar, reconfigurou a composição da Câmara dos Deputados, a localização dos partidos em relação ao governo e a distribuição de poder e recursos no interior da mesma.

Olhando para o gráfico 1, podemos perceber uma modesta elevação da quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres entre 2003 a 2014, período que corresponde aos onze anos de governo do PT, dois mandatos sobre a presidência de Lula e um sobre a presidência de Dilma Rousseff. Porém, se observamos a evolução dos PLs relacionados aos direitos das mulheres durante todo o período estudado e a diferença pouco significativa da quantidade de PLs apresentados entre governos mais conservadores e mais progressistas, nos permite inferir que a posição do partido em relação ao governo, assim como sua identificação ideológica, não determina quantitativamente esta produção legislativa.

O gráfico 1 também nos informa que o primeiro ano de cada legislatura é o ano em que os deputados mais apresentaram PLs relacionados aos direitos das mulheres. Este

comportamento indica que no primeiro ano de uma legislatura os incentivos advindos da arena eleitoral são maiores, contribuindo para que os deputados (as) busquem responder ao sucesso do resultado eleitoral, elaborando políticas com viés distributivistas. Este comportamento não contraria os incentivos internos da arena legislativa e nem questiona o padrão de centralização do processo decisório em torno dos partidos políticos. (PEREIRA; MULLER, 2003).

Pode-se chegar a mesma conclusão se considerarmos a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres por legislatura. As legislaturas que vigoraram durante o período em que o executivo é presidido pelo PT apresentaram uma quantidade maior de PLs do que as legislaturas em que o executivo esteve nas mãos de coalizões de governos compostos por partidos situados mais à direita no espectro ideológico, a exemplo dos governos Collor (PRN)/Itamar Franco (sem partido) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Destaca-se o número de PLs na 53ª legislatura, justamente a que corresponde ao segundo mandato do governo Lula, conforme evidenciam os dados da tabela 1.

Tabela 1 - PLs dos direitos das mulheres por legislatura

Legislaturas	Período	N	%
49 ^a	1991-1994	92	15,81
50 ^a	1995-1998	75	12,89
51 ^a	1999-2002	103	17,70
52 ^a	2003-2006	95	16,32
53 ^a	2007-2010	115	19,76
54 ^a	2011-2014	102	17,53
Total	-	582	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

Por outro lado, durante a 51ª legislatura, período que corresponde ao segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), contrastando com a ideia de que uma coalizão de governo com partidos progressistas seja mais favorável à políticas para as mulheres (BOHN, 2010), tivemos a segunda maior porcentagem de PLs relacionados aos direitos das mulheres durante o período estudado. Este dado é relevante porque comprova que não existe um padrão que relacione o perfil ideológico do partido ou sua posição em relação ao governo com a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres.

As características da produção legislativa em estudo, ou seja, projetos de lei de iniciativa individual ou em conjunto dos parlamentares, de origem do próprio legislativo, e voltado para um tema social, segundo Figueiredo e Limongi (1999) seguem um padrão de decisão descentralizado, diferente da agenda do governo, esse tipo de proposição geralmente é deliberado conclusivamente dentro das comissões (BRASIL, 1989). Octávio Amorim Neto e

Fabiano dos Santos (2003) demonstram que os projetos de lei de iniciativa dos parlamentares por referirem-se em sua maioria, a questões sociais (objeto desta pesquisa), não alteram o *status quo* da agenda do governo, por isso, estão fora dos conflitos políticos que norteiam a relação entre os partidos na arena legislativa, seja a posição ideológica ou a posição dos partidos em relação ao governo, discussão que será aprofundada na terceira seção deste capítulo.

Na tabela 2 está sistematizado os projetos de lei sobre os direitos das mulheres por temas nas legislaturas. Através dos dados desta tabela nota-se que a maioria dos PLs que foram levantados e que compõe o banco de dados dessa pesquisa são relacionados aos temas “Trabalho, previdência e benefícios sociais”, “Violência contra as mulheres” e “Saúde, direitos sexuais e reprodutivos”, respectivamente, juntos representam mais de 70% do total de PLs apresentados durante todo o período estudado. São temas que se caracterizam por serem bandeiras históricas dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil, fazem parte do processo de construção de um arcabouço legal sobre os direitos humanos das mulheres em nível internacional, muitos dos quais incorporados à Constituição de 1988, como afirmado anteriormente. (PITANGUY; BARSTED, 2011).

Tabela 2 - PLs dos direitos das mulheres por temas nas legislaturas

Temas	Legislaturas						N	%
	49 ^a	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a		
Direitos civis	8	13	9	5	10	8	53	9,11
Educação/comunicação/esporte	0	2	2	1	4	1	10	1,72
Homenagens	1	1	5	5	6	1	19	3,26
Mulheres em situação de cárcere	2	3	3	3	10	4	25	4,30
Patrimônio	2	1	4	4	2	2	15	2,58
Poder e política	0	9	9	6	9	7	40	6,87
Prostituição e mercantilização do corpo da mulher	0	0	4	3	0	1	8	1,37
Saúde, direitos sexuais e reprodutivos	18	14	20	24	29	15	120	20,62
Trabalho, previdência e benefícios sociais	48	21	31	16	28	19	163	28,01
Violência contra as mulheres	13	11	16	28	17	44	129	22,16
Total	92	75	103	95	115	02	582	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

O tema “trabalho, previdência e benefícios sociais” ganhou destaque com a crescente inserção de mulheres no mercado de trabalho, principalmente a partir dos anos 70, e a necessidade de regulamentar a proteção ao trabalho das mulheres. Na constituição de 1988, direitos importantes relacionado as mulheres trabalhadoras foram institucionalizados, como a estabilidade provisória da gestante, o salário maternidade, a licença paternidade e a liberação do registro de filhos nascidos fora do casamento. (RODRIGUES, 2001).

Desde os anos 70, os movimentos feministas e de mulheres no Brasil incorporaram em suas lutas a questão da violência contra as mulheres. O Estado brasileiro entendia a violência contra as mulheres como uma questão privada. Os crimes contra as mulheres eram considerados legítimos em nome da “defesa da honra”. Somente a partir da década de 80, com a repercussão nacional do número alarmante de mulheres que sofriam violência e que chegaram a serem assassinadas; na maioria das vezes por seus próprios “ex” namorados, companheiros ou maridos; começaram a ter manifestações por todo o país e o Estado passou a reconhecer a violência contra as mulheres enquanto um problema social grave e uma questão de saúde pública. (RODRIGUES, 2001).

“Saúde, direitos sexuais e reprodutivos” é um tema que tem gerado muitas tensões no interior do próprio movimento de mulheres, entre aqueles que são favoráveis ao aborto e aqueles que são contrários, estes últimos com influência religiosa. Estas tensões se dão também na esfera legislativa entre parlamentares progressistas e conservadores em relação a perspectiva dos movimentos feministas e de mulheres que defendem o aborto e o direito da mulher decidir sobre seu próprio corpo. No entanto, alguns avanços foram obtidos, no que diz respeito ao planejamento familiar e ao permissivo para a prática do aborto, em casos de risco de vida para a mulher e em caso de gravidez decorrente de estupro. (RODRIGUES, 2001).

O legislativo brasileiro tem dado um feedback positivo as pautas dos movimentos feministas e de mulheres ao direcionarem suas proposições para temas afinados com elas. (RODRIGUES, 2001). Em nível de políticas de governo para as mulheres, o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres elencou como prioridade quatro temas: autonomia e igualdade no mundo do trabalho; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; e enfrentamento à violência contra as mulheres. (MIRANDA, 2009). Com exceção do tema sobre educação de gênero, os demais se encontram entre as preferências dos legisladores em suas proposições sobre os direitos das mulheres.

O trabalho de *advocacy* desenvolvido pelos movimentos feministas e de mulheres junto as instituições políticas, de acordo com a racionalidade Downsiana (DOWNS, 1999), reduzem os custos de informações aos partidos políticos e seus candidatos, ao formarem uma opinião pública relevante influenciando desta maneira as estratégias dos políticos para maximizar os seus votos, incorporando as pautas mais importantes para os movimentos feministas e de mulheres e de maior legitimidade social em suas plataformas político-eleitorais, como são os temas com maior número de proposições relacionadas aos direitos das mulheres. Por isso, podemos concluir que estes temas correspondem a um padrão nas preferências dos outputs dos legisladores, caracterizando-se como políticas de amplo impacto, que buscam alcançar o maior

número de eleitores espalhados pelo território nacional, maximizando as chances eleitorais dos parlamentares (RICCI, 2003).

Outra observação é que apesar dos estudos sobre sub-representação das mulheres enfatizarem a importância de cotas para aumentar a representação das mulheres nas instituições políticas (ARAÚJO, 2009) e que mais mulheres no poder é importante para que haja uma melhor distribuição do poder entre os gêneros (PHILLIPS, 2001), os PLs sobre o tema “Poder e política” constituiu pouco mais de 6,0 % da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres durante todo o período estudado.

Considerando que são as parlamentares mulheres as mais interessadas em políticas para aumentar a representação das mulheres nas instituições, a sub-representação das mulheres (CFEMEA, 2009) e a divisão sexual do trabalho legislativo, responsável pela posição periférica que as mulheres ocupam na Câmara dos Deputados (MIGUEL; FEITOSA, 2009) contribuem para o baixo percentual de proposições com este tema. A literatura vem indicando que o sucesso das proposições legislativa dos deputados federais depende da experiência e dos recursos políticos que os mesmos dispõem (AMORIM NETO; SANTOS, 2003), atributos ausentes na carreira da maioria das parlamentares (MIGUEL; FEITOSA, 2009). O que demonstra o quanto as instituições políticas ainda são espaços dominados pelos homens e preservam uma estrutura patriarcal.

A dinâmica descentralizada das proposições legislativas de iniciativa individual dos parlamentares é percebida quando observamos o contraste quanto a situação dos PLs relacionados aos direitos das mulheres. Destes, 36,78% encontram-se na situação “não-encerrados” enquanto 63,22% encontram-se na situação “encerrados”, conforme a tabela 3.

Tabela 3: PLs dos direitos das mulheres por situação nas legislaturas

Situação	Legislaturas						N	%
	49 ^a	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a		
Não encerrado								
Enviado ao senado	0	0	1	4	4	1	0	1,72
Aguardando recurso da mesa	2	0	0	0	0	0	2	0,34
Pronto para Pauta	0	0	3	3	0	9	5	4,30
Tramitando	0	0	1	0	7	2	0	3,44
Apensado	8	11	24	26	41	47	157	26,98
Encerrado								
Arquivado	74	57	68	58	44	26	327	56,19
Devolvido	0	0	0	1	3	0	4	0,69
Retirado	0	0	0	0	2	6	8	1,37
Transformado em lei	7	7	6	3	4	1	28	4,81
Vetado	1	0	0	0	0	0	1	0,17
Total	2	5	103	95	115	102	582	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

Os dados acima demonstram que apesar de uma significativa atividade legislativa relacionada aos direitos das mulheres (582 PLs) durante o período estudado, mais de 80% encontram-se na situação “arquivados” e “apensados”, ao passo que, poucos tem chances de virem a ser transformados em leis ordinárias, apenas 4,8% dos PLs foram sancionados.

A concentração de PLs na situação “arquivados” e “apensados” para esta produção legislativa confirma a literatura sobre a produção legislativa brasileira. Para Paolo Ricci (2003), os outputs dos legisladores devem ser entendidos levando em conta os fatores internos a arena legislativa. O autor considera que a produção legislativa de autoria dos próprios parlamentares tem um alto custo, pois despertam pouco interesse dos líderes partidários, tem um tempo de tramitação longo e a rotatividade dos parlamentares é grande na Câmara dos Deputados. Mesmo que um parlamentar apresente uma grande quantidade de Projetos de Lei, a maioria jamais chegará a ser discutido, desestimulando a prática legislativa ordinária. Por outro lado, a aprovação das proposições dos parlamentares depende mais da experiência política e do capital político acumulado.

Percebe-se por meio da tabela 4 que o tema de um PL não modifica os custos de tramitação dos mesmos. Verifica-se uma relação entre a quantidade de PLs apresentados e a concentração dos mesmos na situação “arquivados” e “apensados”. Confirmando que as proposições de iniciativa individual dos parlamentares são obstruídas pelas regras internas a arena legislativa, como a Constituição e o Regimento interno da Câmara dos Deputados, esvaziando de sentido a atividade parlamentar, conforme afirmam Figueiredo e Limongi (1999).

Podemos inferir diante das limitações institucionais impostas aos legisladores brasileiros, que a conexão eleitoral entre parlamentares e eleitores adquirem uma dimensão mais simbólica do que realista, onde os parlamentares sinalizam aos eleitores através da apresentação de PLs, mas sem o compromisso em aprová-los, uma vez que suas chances de interferir no processo de tramitação e deliberação são mínimas. (RICCI, 2003). No entanto, não podemos ignorar outros fatores, em se tratando de uma legislação voltada para grupos oprimidos, como vem chamando atenção o neo-institucionalismo feminista, neste caso vale mencionar a articulação nacional dos movimentos feministas e de mulheres junto as instituições políticas e as pressões da legislação internacional sobre os direitos humanos das mulheres, da qual o Brasil é signatário.

Tabela 4 - PLs dos direitos das mulheres por tema e situação

Temas	Situação										N	%
	Não encerrados					Encerrados						
	Enviado ao Senado	Aguardando Recurso da mesa	Pronto para Pauta	Tramitando	Apensado	Arquivado	Devolvido	Retirado	Transformado em lei	Vetado		
Direitos civis	0	0	4	1	9	33	0	2	4	0	53	9,11
Educação/Comunicação/Esporte	0	0	0	1	3	5	0	0	1	0	10	1,72
Homenagens	0	0	1	0	1	16	0	0	1	0	19	3,26
Mulheres em Situação de cárcere	0	0	3	0	5	14	0	0	3	0	25	4,30
Patrimônio	2	0	1	0	5	6	0	1	0	0	15	2,58
Poder e política	0	0	3	3	1	0	1	0	2	0	40	6,87
Prostituição e Mercantilização do corpo da mulher	0	0	0	0	4	4	0	0	0	0	8	1,37
Saúde, direitos sexuais e reprodutivos	1	1	3	3	36	66	2	1	6	1	120	20,62
Trabalho, previdência e benefícios sociais	2	1	0	6	48	98	0	2	6	0	163	8,01
Violência contra as mulheres	5	0	10	6	35	65	1	2	5	0	129	22,16
Total	10	2	25	20	157	327	4	8	28	1	582	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

Os PLs sobre o tema “violência contra as mulheres” é o que tem mais possibilidade de serem aprovados. Dos 214 PLs que se encontram na situação “não-encerrados”, 56 referem-se ao tema “violência contra as mulheres” e do total de PLs propostos sobre esse tema, 5 foram transformados em lei, evidenciando a repercussão pública deste tema e sua discussão nos espaços institucionais. Os PLs referentes ao temas “trabalho, previdência e benefícios sociais” e “saúde, direitos sexuais e reprodutivos”, tiveram ambos 6 PLs transformados em lei durante o período estudado, conforme se vê na tabela acima.

Destaca-se que apesar de ser um tema de um setor específico da população de mulheres, o tema “mulheres em situação de cárcere” teve ao longo do período analisado 3 PLs aprovados, de um total de 25 PLs apresentados sobre o tema, algo muito significativo. O direito das mulheres em situação de cárcere de permanecer com seus filhos durante a amamentação está assegurado na Constituição Federal de 1988. Os PLs que versam sobre este tema têm o objetivo de ampliar as garantias constitucionais dessa população.

A constituição de 1988 foi um marco normativo importante para a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, representa ainda hoje um avanço no plano formal, influenciou o comportamento dos (as) parlamentares, demonstrou ser um guia no que diz

respeito aos direitos das mulheres, ponto de partida de uma democracia participativa, sua elaboração se deu em diálogo e com a participação dos movimentos feministas e de mulheres.

O *status* de assunto público, possibilitou que os direitos das mulheres fossem incorporados as plataformas eleitorais dos partidos políticos e seus candidatos, a incorporação das bandeiras históricas dos movimentos feministas e de mulheres significou um feedback e o trabalho de *advocacy* bem sucedido empreendido pelos movimentos. Como resultado aos incentivos advindos da arena eleitoral, se constituiu enquanto um padrão da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres a preferência pelos temas “violência contra a mulher”, “trabalho, previdência e benefícios sociais” e “saúde, direitos sexuais e reprodutivos” nos PLs apresentados pelos (as) parlamentares.

Destacamos que a orientação ideológica dos governos que vigoraram durante o período estudado, se mais conservador ou mais progressivo, exerceu pouca influência sobre a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres. Apesar dos governos petistas apresentarem uma quantidade maior de PLs, este comportamento não configurou um padrão dos governos mais à esquerda em oposição aos governos mais conservadores. Os incentivos ou restrições para a produção legislativa voltada para os direitos das mulheres é explicada pelas características que esta produção adquire dentro das regras e normas que norteiam a organização e funcionamento do legislativo brasileiro.

4.2 PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES E O SEXO DOS PARLAMENTARES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nesta seção serão discutidos os impactos do sexo dos parlamentares sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, considerando a representação descritiva de homens e mulheres na Câmara dos Deputados, as concepções de gênero e suas implicações para a atuação de deputados e deputadas nesta instituição. Temos como objetivo elucidar as seguintes questões: O sexo do parlamentar determina um padrão de atuação diferenciado sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados? As parlamentares mulheres apresentam mais projetos de lei relacionados ao direitos das mulheres do que os parlamentares homens? Ou o sexo do parlamentar não influencia nesta questão?

A histórica exclusão e a sub-representação das mulheres nas instituições políticas das democracias ocidentais era e ainda é vista como algo natural, fruto da sua predileção pelo espaço doméstico, da sua falta de habilidade e desinteresse pelos assuntos públicos. Nada mais falso! Ao longo do tempo, as mulheres vêm se organizando em busca de direitos, alguns já institucionalizados, mas ainda há muito a ser conquistado para termos um mundo mais justo para as mulheres.

Os obstáculos para a inserção das mulheres nas instituições políticas está enraizada na estrutura patriarcal da sociedade, como a falta de tempo livre para se dedicar a política e a sua responsabilização pelas tarefas domésticas. (PHILLIPS, 2011). Soma-se a isso barreiras impostas pelo próprio sistema político, como a falta de incentivos dos partidos à candidatura de mulheres (ÁLVARES, 2008), o menor volume de recursos materiais disponíveis a elas para participarem das disputas eleitorais (ARAÚJO, 2009) e a persistência de aspectos conservadores em relação aos papéis de gênero nas instituições. Estes fatores são responsáveis pela inserção das mulheres em posições inferiores, em nichos políticos com menor possibilidades de acumular capital político, como as comissões voltadas à temas sociais, o que acaba dificultando a ascensão das mulheres a postos de maior importância nas instituições políticas. (MIGUEL, 2001).

Estudiosas da relação entre poder, política e mulher têm demonstrado, a persistência da sub-representação das mulheres nas instituições políticas no Brasil. Para Álvares (2008) os obstáculos para a participação feminina na política eleitoral se dão pela cultura sexista e sua influência sobre as instituições políticas. Henrique (2014) compara a representação política das

mulheres a um espelho distorcido, pois apesar de constituírem a maioria da população¹² e do eleitorado¹³ são minorias nas instituições políticas, fato que representa um déficit democrático. Araújo (2009) atribui a sub-representação das mulheres à fatores multivariados, entre eles a cultura de gênero, os aspectos socioeconômicos e as especificidades do sistema político brasileiro.

O tipo de sistema político gera impactos diferentes sobre as chances de acesso das mulheres a representação política. A literatura (ARAÚJO, 2001b; 2009) vem indicando que a combinação entre representação proporcional de lista fechada com ordenamento por sexo e distritos com magnitude média e grande são favoráveis ao incremento da representação política das mulheres. O sistema político brasileiro possui duas dessas características, a proporcionalidade e distritos com magnitude média e grande. Por outro lado, o tipo de lista eleitoral adotada no Brasil - a lista aberta - é considerada menos favorável do que a lista fechada à representação de mulheres, embora esse seja um tema controverso na literatura especializada.

O sistema eleitoral de lista aberta caracteriza-se pela possibilidade dada ao eleitor de escolher, a partir de uma lista de candidatos apresentados pelos partidos, o candidato de sua preferência, além do voto preferencial, os eleitores têm a opção de votar em um partido. Nicolau e Schmitt, sistematizaram as principais características desse sistema eleitoral brasileiro: 1) Os nomes dos candidatos que compõem a lista são escolhidos pelos dirigentes partidários; 2) Os candidatos possuem autonomia para organizar suas campanhas individualmente; 3) O resultado eleitoral de um partido é o resultado da agregação das campanhas individuais; 4) O resultado eleitoral de um partido expressa o sucesso dos candidatos mais competitivos; e 5) Os partidos investem nas campanhas dos candidatos com maior capital eleitoral, escolhendo-os como os puxadores de voto da legenda. (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p.144).

Este conjunto de fatores tornam a disputa eleitoral individualizada e altamente competitiva. A menor influência do partido político sobre a disputa eleitoral a torna dependente das articulações individuais, gerando maior competição entre os candidatos de um mesmo partido, por isso ela seria menos favorável aos grupos tradicionalmente sub-representados politicamente, mesmo no caso das mulheres, com a reserva mínima de 30% e máxima de 70% para candidatos de cada sexo. Entretanto, este elemento não deve ser considerado isoladamente, sob o risco de analisar a sub-representação das mulheres de forma parcial e simplista. Deve-se levar em conta também aspectos informais, relacionados a cultura política, a cultura de gênero

¹² As mulheres representam 51% da população segundo dados do IBGE. (CENSO, 2010).

¹³ O eleitorado feminino corresponde a 52,26% do total de eleitores brasileiros. (TSE, 2015).

e o nível de organização do movimento de mulheres e feministas em cada país. (ARAÚJO, 2009; 2011).

Dados estatísticos confirmam a sub-representação das mulheres nas instituições políticas brasileiras. Fomos um dos primeiros países da América Latina a garantir o sufrágio universal às mulheres, mas em contraposição, seu indicador em relação à presença de mulheres nos espaços de poder ainda é muito baixo. (ARAÚJO, 2011). De acordo com o ranking da Inter Parliamentary Union, o Brasil ocupa o 117º lugar em presença feminina nas Câmaras Baixas, entre os países da América Latina se posiciona apenas à frente do Haiti (2015)¹⁴.

No âmbito da política eleitoral, houve poucos avanços em relação as mulheres candidatas e eleitas se compararmos os resultados das eleições de 2010 e 2014, por exemplo. Pela primeira vez o percentual de 30% de candidaturas femininas para os cargos com representação proporcional foi cumprida pelos partidos políticos nas eleições nacionais de 2014¹⁵. Nas eleições de 2010, 21,45% das candidatas à Câmara dos Deputados eram mulheres, em 2014 esse percentual subiu para 30,45%, apresentando um crescimento de 9 pontos percentuais. Em 2014, foram eleitas seis mulheres a mais do que nas eleições de 2010, apresentando um percentual 8,8% (2010) e 9,9 % (2014) entre uma eleição e outra, com um tímido crescimento de 1,1 pontos percentuais¹⁶.

Entre as poucas mulheres que conseguem se eleger, Henrique (2014) ao analisar os dados do TSE constatou que elas são boas de voto, o que indica que a seleção de candidatas mulheres pelos partidos políticos se dá a partir do cálculo de racionalidade instrumental, ou seja, os partidos políticos investem nas candidaturas de mulheres que possuem capital eleitoral, acumulado através de uma atividade política já consolidada ou de uma base eleitoral já construída, capaz de obter sucesso eleitoral e aumentar a força do partido nas urnas.

A cultura de gênero tradicional presente no sistema partidário encarece o capital político para as mulheres, segundo Alvares (2008). Os estudos de Araújo (2001b) a levaram a traçar um padrão diferenciado entre as mulheres eleitas, que combina características individuais das candidatas e a força dos partidos em determinadas regiões. Segundo a autora: “Entre os partidos situados à direita, continua predominando a eleição de mulheres em regiões consideradas menos desenvolvidas em termos socioeconômicos, apoiada sobretudo em laços de parentesco. A esquerda elege predominantemente mulheres com vínculos associativos”. (ARAÚJO, 2009).

¹⁴ Fonte: Inter Parliamentary Union (IPU), situação em 1 de janeiro de 2015.

¹⁵ Ver análise das eleições: “Mulheres nas eleições gerais de 2014: ruptura ou continuidade?”, CFEMEA, 03 de setembro de 2014.

¹⁶ Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dados eleitorais de 2010 e 2014.

A sub-representação das mulheres é um dos elementos que demonstra o caráter conservador das instituições brasileiras em relação aos gêneros, uma vez que a vida política, a relação entre poder e decisão, é estruturada majoritariamente por homens. Apesar de Anne Phillips (2011) argumentar que o caminho para um mundo mais justo para as mulheres está na combinação entre presença e ideias, o crescimento, ainda que tímido das mulheres no parlamento brasileiro, não tem se refletido em mudanças significativas na vida concreta do conjunto das mulheres brasileiras, principalmente as pobres, negras e homossexuais¹⁷.

Um mundo menos desigual na perspectiva de gênero não se constrói apenas aumentando o número de mulheres nas instituições políticas, na expectativa de que elas serão as melhores porta-vozes da condição das mulheres na sociedade, e, portanto, as mais interessadas em defender políticas que garantam direitos às mulheres. Políticas de correção da sub-representação são importantes, mas elas sozinhas são insuficientes para garantir uma melhor representação das mulheres nas instituições políticas, inclusive no que diz respeito ao processo legislativo das matérias relacionadas aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados. Para melhor compreendê-lo é necessário avaliar também o ambiente institucional em que este se processa, já que é o conjunto das regras e instituições que determinam o resultado do jogo político, conforme afirma Muller (2009)

Se olharmos as regras de organização e funcionamento do processo legislativo na Câmara dos Deputados a partir do referencial analítico de gênero, percebe-se que as mulheres são inseridas nas instituições políticas com um *status* diferenciado se comparado aos deputados. A estrutura de poder e a distribuição de recursos se dá a partir de um viés sexista, que destina as mulheres parlamentares a ocuparem espaços e a cumprirem papéis de capital político inferior aos dos parlamentares homens. (MIGUEL, 2001).

Concepções de gênero conservadoras em relação ao papel das mulheres na política são reproduzidas até mesmo pela teoria política feminista, como a representada pelas norte-americanas, Sara Ruddick (1989) e Jean Bethke (1995). Ao defenderem o mecanismo de cotas para aumentar a representação das mulheres no ambiente institucional, sustentam que em virtude do processo de socialização diferenciado das mulheres, pelo qual aprenderam a abster-se do cuidado de si para cuidar dos outros, os mais frágeis e indefesos, trariam para a arena política um aporte diferenciado, dando outro sentido à política, associado a valores de solidariedade e compaixão em detrimento da agressividade do modo de fazer política masculinizante. O ganho da maior participação das mulheres na política seria a atenção a áreas

¹⁷ PITANGUY, Jaqueline. Mulheres, constituição e constituinte. IN: Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos sobre igualdade de gênero. Org. Maria Aparecida Abreu, Brasília: IPEA, 2011b.

que hoje são consideradas de menor prestígio na arena política, como as áreas sociais. (apud MIGUEL, 2001).

Apesar de não se apoiar em diferenças biológicas, esse argumento trata a suposta diferença moral como algo próprio da identidade feminina. Mostra-se perigoso, porque mesmo que essa não seja a intenção das autoras, fornece subsídios para justificar a inserção das mulheres em posições subalternas na arena política, e ao mesmo tempo reforça que elas devem ocupar áreas ditas próprias as mulheres nas instituições, reproduzindo os papéis tradicionais atribuídos as mulheres no espaço privado.

O argumento de Sara Ruddick (1989) e Jean Bethke (1995) apud MIGUEL (2001) não ajuda a defender a participação das mulheres em postos de maior prestígio, onde dominam os homens. Ao sustentarem que as mulheres são portadoras de uma política do desvelo¹⁸ acabam contribuindo para insular as mulheres em áreas que reproduzem a divisão da sociedade em espaço público e privado e reforça a divisão do trabalho legislativo verificada no interior das instituições políticas.

O estudo “A agenda feminista no congresso: Participação em comissões e votos dos deputados e deputadas no Brasil, verificou que a distribuição dos parlamentares nas comissões se dava através de uma espécie de divisão sexual do trabalho legislativo, mas o padrão de decisão do voto seguiria a linha partidária. As deputadas eram alocadas nas comissões que tratavam de temas ditos de “domínio feminino” e as propostas apresentadas por elas versavam sobre temas sociais, como direitos femininos, família, crianças, considerados de menor importância. (NEIVA; OGANDO, 2010).

Nesta mesma linha, o estudo de Miguel e Feitosa (2009) comprovou haver perfis de atuação diferenciados entre parlamentares homens e mulheres na câmara dos deputados. Ao analisar o gênero do discurso parlamentar, observou-se, em primeiro lugar que o plenário é um lugar de debate masculino, até mesmo por ser nesta instância em que se decide as questões políticas mais importantes e onde o modelo partidário de processo decisório é dominante. Entretanto, nos discursos proferidos pelas deputadas no plenário destacam-se os temas relacionados a área social, considerada de menor prestígio político, como assuntos relacionados aos direitos humanos, família, infância e adolescência, direitos reprodutivos. Enquanto os homens usam o seu tempo para se pronunciar em relação à política econômica e tributária.

¹⁸ Política do desvelo é a forma feminina de fazer política defendida pelas cientistas políticas norte-americanas, Sara Ruddick (1989) e Jean Bethke (1995). Segundo essas autoras, a maior participação das mulheres nas instituições políticas agregaria novos valores como a solidariedade e compaixão para esta esfera, adquiridas em seu processo de socialização e por estarem acostumadas a cuidar dos mais frágeis e indefesos, esses valores romperiam com a forma masculina de fazer política, pautada por interesses e egoísta. (apud MIGUEL, 2001)

O mesmo padrão encontrado para os discursos do plenário, Miguel e Feitosa (2009) encontraram para a composição das comissões permanentes. As mulheres são a maioria nas comissões vinculadas a *soft politic*¹⁹ enquanto são minoria nas que se dedicam a *hard politic*²⁰. As comissões que tratam das áreas sociais aparecem como um nicho para as deputadas, e esse perfil é reproduzido pelos partidos políticos, já que a distribuição dos parlamentares para as comissões se dá pelo modelo partidário. Estar insulada nestas comissões cria obstáculos para as mulheres alcançarem mais poder e influência na Câmara do Deputados, o que para os homens seria um processo natural.

A divisão do trabalho legislativo reproduz a hegemonia masculina nos espaços de poder e decisão política, seja em relação à sua presença ou na predominância de suas ideias nos temas relacionados à economia e políticas institucionais. Portanto, não há falta de aptidão das mulheres para a política, mas existem relações de poder fundamentadas nas concepções tradicionais em relação aos gêneros que influenciam a organização e o funcionamento das instituições políticas, atuando enquanto uma barreira para o acesso das mulheres ao sistema político, apesar dos modestos avanços na participação, representação e na agenda relacionada aos direitos das mulheres, exceto em temas, como o aborto, a união homoafetiva e os direitos das mulheres lésbicas e transsexuais (NEIVA; OGANDO, 2010) que contam com poderosos vetos, a exemplo do papel que cumpre a bancada cristã fundamentalista no Congresso.

Opor uma “política do desvelo” à uma “política do interesse” supõe negar o direito das mulheres de lutarem por seus próprios interesses, em virtude da doação desinteressada do cuidar dos outros, ideologia própria da sociedade patriarcal que afastou as mulheres do espaço público. A representação das mulheres nas instituições políticas deve levar em consideração o lugar marginalizado que elas ocupam na estrutura social, engendrando desigualdades, inclusive na arena política. A representação das mulheres nas instituições políticas não é apenas uma questão de reparação histórica, mas significa romper com a hegemonia masculina nas instituições políticas e possibilitar que a política também seja construída pelas ideias e ações de mulheres. (MIGUEL, 2001).

Entretanto, o estudo de Neiva e Ogando (2010) sugere que o insulamento das mulheres em áreas consideradas próprias a elas não compromete o padrão encontrado por Figueiredo e Limongi (1999) para o processo decisório do legislativo brasileiro, mesmo nas questões

¹⁹ *Soft politic* é o termo inglês utilizado para designar assuntos políticos voltados para o social. (MIGUEL; FEITOSA, 2009).

²⁰ O termo *hard politic* refere-se ao núcleo do processo político, tal como economia, orçamento público e administração. (MIGUEL; FEITOSA, 2009).

consideradas de interesses das mulheres. Segundo os mesmos, os partidos políticos são os determinantes para a decisão dos parlamentares sejam estes homens ou mulheres, contrariando o pensamento predominante entre as feministas, a exemplo de Phillips (2011), que acredita que ter mais mulheres nas instituições políticas é importante para que os interesses das mulheres sejam representados enquanto indivíduos e pertencentes a um coletivo.

Neste referido estudo, os autores chegaram à conclusão que o gênero do parlamentar não exerce efeito sobre o processo decisório das matérias consideradas de “interesse das mulheres”. Por outro lado, eles identificaram que nestas questões permanece o princípio partidário. Os parlamentares de partidos de esquerda tenderiam a ter um posicionamento mais favorável a legislação relacionada as questões femininas do que os parlamentares pertencentes a partidos de centro e direita. (NEIVA; OGANDO, 2010).

Em virtude dos partidos políticos figurarem como relevantes no processo decisório referente as questões femininas em detrimento do gênero dos parlamentares no estudo de Neiva e Ogando (2010), os autores chamam atenção para o caráter heterogêneo da chamada “bancada feminina” e as implicações decorrentes dela para uma defesa comum dos “interesses” das mulheres. Confirmam os argumentos de Miguel (2001), de que as diferenças nas experiências e posições na estrutura social, contribuem para a ausência de um “interesse comum” entre as deputadas que as levem a coordenar suas ações de forma coesa.

O padrão de inserção de candidatas mulheres na esfera legislativa levaria a existência de dois tipos de parlamentares com características bem distintas, aquelas em que seu capital político deve-se a vínculos de parentesco e aquelas que sua trajetória política está vinculada a relação com os movimentos sociais. Por isso não deve-se colocar um sinal de igualdade entre os interesses das mulheres parlamentares e os interesses feministas. O primeiro (interesse das mulheres parlamentares) mostra-se difuso e controlado pela linha partidária e o segundo (interesses feministas) busca combater a desigualdade estrutural entre homens e mulheres, conforme demonstrou os estudos de Neiva e Ogando (2010).

Contrariando a ideia de que a bancada feminina não é coesa nos temas relacionados aos direitos das mulheres, o CFEMEA²¹ através de um estudo realizado sistematicamente a cada legislatura sobre como pensam os parlamentares no Congresso nacional sobre os direitos das mulheres²², na publicação de 2001 demonstrou que a bancada feminina tem um peso político importante nas questões relativas aos direitos das mulheres, tanto no que diz respeito a

²¹ CFEMEA-Centro Feminista de Estudo e Assessoria.

²² Na apresentação da publicação de 2009, o CFEMEA realizou um balanço das cinco pesquisas realizadas sobre como pensam os parlamentares sobre os direitos das mulheres.

apresentação de legislação favorável a agenda do movimento feminista, quanto no que diz respeito ao protagonismo nos debates e persuasão no processo decisório que leve o conjunto dos parlamentares a terem um posicionamento favorável diante da pauta do movimento de mulheres/feminista²³. Entretanto, de acordo com o estudo, o parlamento, ao longo do tempo tem se mostrando menos progressista aos direitos das mulheres, principalmente no que diz respeito a questão do aborto e da união homoafetiva²⁴.

A Câmara dos Deputados conta com um órgão político e institucional que atua em defesa das mulheres brasileiras em geral, e das deputadas federais em particular, a Secretaria da Mulher. Possui uma ideia universal de mulher, alinhada a ideia liberal de igualdade formal entre os cidadãos, reivindica a defesa dos “interesses da mulher”. A criação deste órgão parte do reconhecimento das desigualdades entre os gêneros na sociedade e das dificuldades à participação das mulheres nos ambientes institucionais e atribui as mulheres parlamentares a responsabilização pelo combate à desigualdade fundamentada no gênero e por sua própria promoção na Câmara dos Deputados.

A Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, foi criada em 2013, é composta pela Procuradoria da Mulher (existente desde 2009) e pela Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que representa a Bancada Feminina²⁵. A seleção para eleição de Procuradora e Procuradoras Adjuntas e Coordenadora Geral dos Direitos da Mulher e Coordenadoras Adjuntas se dá pelo critério partidário (as candidatas devem ser de partidos diferentes) e a escolha se dá através do voto das deputadas. É dever da Procuradoria da Mulher zelar pela participação das deputadas nos órgãos e nas atividades da Câmara. Faz parte das atribuições da Coordenadoria dos Direitos da Mulher participar de reuniões convocadas pelo presidente da Câmara com os líderes, com direito à voz e voto e usar a palavra para expressar a posição das deputadas sobre a votação de proposições e conhecimento das ações de interesse da coordenadoria²⁶.

A Bancada Feminina tem regimento próprio, segundo seu artigo primeiro tem caráter suprapartidário. É composta pelas deputadas de todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados e sua coordenação se dá por um colegiado de deputadas, na proporção de uma deputada por cada partido que possui representação feminina nesta casa, sendo garantido ao partido que tiver mais de cinco deputadas o direito a indicação de uma suplente.

²³ Ver RODRIGUES, Almira. Cidadania das mulheres e legislativo federal: novas e antigas questões em fins do século XX no Brasil, CFEMEA, 2001.

²⁴ Ver “Como pensam os direitos das mulheres? Pesquisa na legislatura 2007-2010 do Congresso Nacional. CFEMEA: SAAF/Fundação Ford, 2009.

²⁵ Ver site da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/secretaria-da-mulher>

²⁶ Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), Cap II A, Arts. 20 A, 20 D e 20 E (I e II)

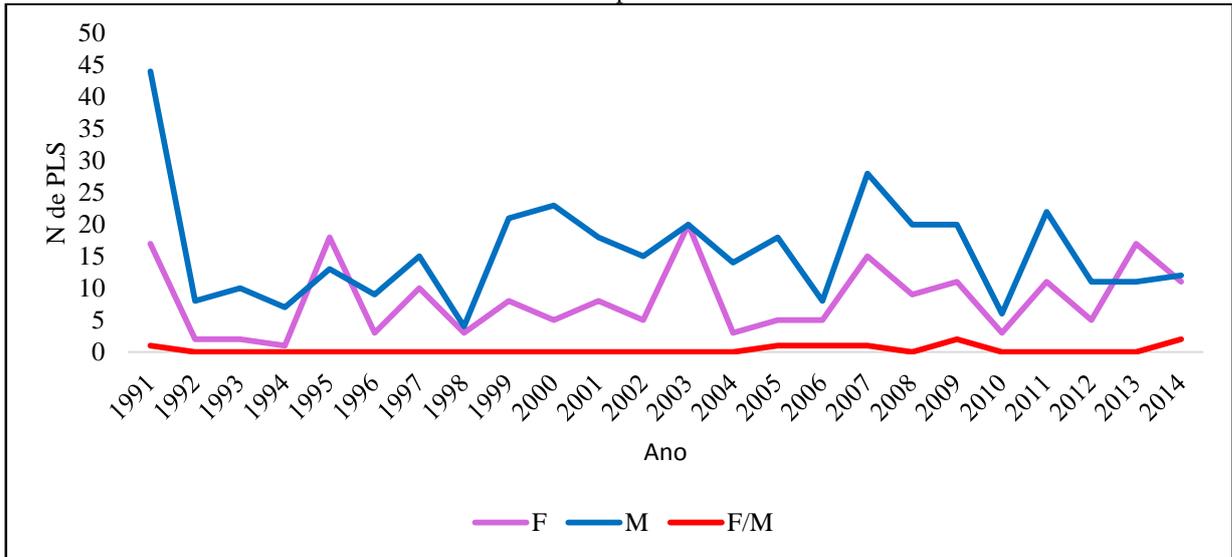
Dentre as deputadas que compõem a coordenação colegiada será eleita a coordenadora-geral pela bancada e o colegiado escolherá três parlamentares entre seus pares para compor a executiva. A coordenação colegiada terá mandato de um ano, cabendo aos líderes partidários fazer novas indicações. Apesar do destaque ao caráter suprapartidário da bancada, percebemos que os partidos são centrais para a organização e funcionamento desta. Entre os objetivos da Bancada Feminina, destacamos aqueles referentes a estrutura interna do ambiente institucional, que são eles²⁷:

- Conquistar e ampliar espaços de participação política da mulher no Legislativo, no Executivo e na Sociedade;
- Desenvolver campanha em defesa da participação política da mulher na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e nos demais órgãos de direção da Casa;
- Lutar pela agilidade na tramitação e na aprovação das proposições relativas e/ou de interesse da mulher nas comissões e no plenário da Casa, bem como lutar pelas suas relatorias;
- Acompanhar o processo de elaboração orçamentária e se empenhar para que as diversas comissões da Casa apresentem e aprovelem emendas relacionadas às questões de gênero;
- Acompanhar o processo de execução orçamentária de forma a garantir a liberação dos recursos correspondentes às emendas de interesse da Bancada Feminina;
- Promover a divulgação das atividades da Bancada no âmbito do Parlamento e junto à sociedade.

O gráfico 2 mostra a evolução dos Projetos de Lei por ano e sexo dos parlamentares, através dele observamos que a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres apresentados tanto por parlamentares homens quanto por parlamentares mulheres não tiveram uma regularidade, mostrando que a pauta de mulheres é marcada por avanços e retrocessos e que é necessário analisar a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres levando em conta o contexto histórico, político e institucional em que ele se desenrola.

²⁷ Regimento Interno da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados, Arts. 1º a 6º, 2007.

Gráfico 2 – PLs Relacionados aos Direitos das Mulheres por ano e sexo



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

Uma leitura apressada sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, levando em conta apenas a quantidade de Projetos de Lei em termos absolutos, nos levaria a sugerir que os parlamentares homens apresentaram uma produção legislativa maior do que as parlamentares mulheres durante o período estudado, resultando na conclusão apressada de que, ao contrário do que vem afirmando a literatura (PHILLIPS, 2001; 2011), não há relação entre representação descritiva e substantiva das mulheres, ou seja, ter mais mulheres no parlamento não impacta sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres.

Mesmo uma avaliação quantitativa da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, deve considerar a sub-representação das mulheres e a posição que elas ocupam dentro da divisão do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados, assim como, as regras e normas que estruturam a organização e o funcionamento do legislativo em geral e da produção legislativa específica que este trabalho se propôs a investigar.

As cientistas políticas que reivindicam a necessidade de um neo-institucionalismo feminista (CHAPPEL; WAYLEN, 2013), chamam a atenção para que os estudos de gênero na Ciência Política, considerem a influência das concepções de gênero sobre as instituições políticas, as quais se refletem nas regras e impactam o resultado do jogo político, reproduzindo preconceitos e produzindo resultados diferenciados segundo o gênero do ator político, neste caso, o comportamento dos deputados e deputadas federais diante da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres.

Ao analisarmos a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres em relação a representação dos (as) parlamentares na Câmara dos Deputados e a quantidade de PLs

apresentados nesta casa, os dados desta pesquisa confirmam a relação entre representação descritiva e representação substantiva das mulheres. (ARAÚJO, 2009), demonstrando que a melhoria na qualidade da representação de direitos das mulheres perpassa pela articulação entre uma política de ideias e uma política de presença (PHILLIPS, 2001). O sentido da política proposta por Phillips (2001) para tornar a representação política das mulheres justa é explicado por Clara Araújo:

Isto significa que não apenas o que é representado, mas, sobretudo, quem representa, assumem centralidade quando se pensa o exercício e o acesso à representação na esfera política. Isto é, se antes a centralidade era conferida às idéias e propostas a serem representadas, mais recentemente as características do agente da representação passam a ser o referencial privilegiado para pensar o sujeito da ação. Com efeito, mas do que garantir o compromisso de outros (representantes) com suas demandas, muitos segmentos buscam ampliar sua presença nos parlamentos e nos organismos de decisão, como forma de demarcar sua condição, coletiva, de sujeitos de direitos [...]. (ARAÚJO, 2001a, p.2.)

Quando analisamos a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres a partir da sua representação física na Câmara dos Deputados, verifica-se que existe uma relação quase direta entre o percentual de mulheres no parlamento e o aumento da quantidade de PLs de autoria das deputadas, conforme se vê na tabela 5.

Tabela 5 - Representação dos Deputados (as) e N de PLs por sexo e legislatura.

Legislaturas	N de Deputados (as)					N de PLs							
	M	%	F	%	N	M	%	F	%	M/F	%	N	%
49 ^a	473	94,04	30	5,96	503	69	11,86	22	3,78	1	0,17	92	15,81
50 ^a	471	91,81	42	8,19	513	41	7,04	34	5,84	0	0,00	75	12,89
51 ^a	474	92,40	39	7,60	513	77	13,23	26	4,47	0	0,00	103	17,70
52 ^a	461	89,86	52	10,14	513	60	10,31	33	5,67	2	0,34	95	16,32
53 ^a	466	90,84	47	9,16	513	74	12,71	38	6,53	3	0,52	115	19,76
54 ^a	454	88,50	59	11,50	513	56	9,62	44	7,56	2	0,34	102	17,53
Total	-	-	-	-	-	377	64,78	197	33,85	8	1,37	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados e do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), (2015).

Políticas afirmativas cujo objetivo é reduzir a sub-representação das mulheres nas instituições políticas, como a lei de cotas no Brasil, tem sido associada a melhoria na qualidade da representação das questões específicas deste grupo. Para Clara Araújo (2009) medidas que reduzam a sub-representação abrem possibilidades para que questões associadas aos direitos das mulheres façam parte da agenda política e ao mesmo tempo produzam resultados positivos nas iniciativas legislativas das parlamentares.

A tabela 6 demonstra a relação entre o quantitativo de autores (as) dos PLs relacionados aos direitos das mulheres e a representação descritiva de homens e mulheres na Câmara dos Deputados. Pode-se observar que dada a sub-representação das deputadas na Câmara, o número de mulheres que apresentaram PLs relacionadas aos direitos das mulheres foi superior ao dos parlamentares homens. As deputadas são mais atuantes nas questões sobre os direitos das mulheres do que os parlamentares, sendo este um nicho que elas encontraram para atuar politicamente, já que os homens atuam predominantemente nas áreas econômicas, administrativas e orçamentárias, conforme observou Miguel e Feitosa (2009).

Tabela 6 - Representação dos (as) deputados (as) e autoria dos PLs por sexo e legislatura.

Legislaturas		N de deputados (as)			N Autores (a)						N	%
		M	F	Total	M	%	F	%	F/M	%		
49 ^a	1991-1994	473	30	503	50	10,57	12	40,00	1	0,20	63	12,52
50 ^a	1995-1998	471	42	513	37	7,86	17	40,48	0	0,00	54	10,53
51 ^a	1999-2002	474	39	513	46	9,70	14	35,90	0	0,00	60	11,70
52 ^a	2003-2006	461	52	513	39	8,46	18	34,62	2	0,39	59	11,50
53 ^a	2007-2010	466	47	513	57	12,23	23	48,94	3	0,58	83	16,18
54 ^a	2010-2014	454	59	513	49	10,79	27	45,76	2	0,39	78	15,20

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015)

Os dados da tabela 6 também confirmam a associação entre representação descritiva e representação substantiva. Iris Marion Young (2006), reivindica que medidas de inclusão política devem se expressar na representação e participação de grupos oprimidos, embora não acredite em formas de representação baseados na identidade de um grupo, defende mecanismos de representação a partir da perspectiva social de grupos marginalizados. Young argumenta que “os grupos com situações estruturalmente diferenciadas podem compartilhar uma perspectiva social comum e ter interesses e opiniões diferentes” (2009, 164). As mulheres devem ser representadas porque experimentam uma perspectiva social semelhante (compartilham experiências dentro de uma determinada estrutura social) sem necessariamente terem a mesma visão sobre o seu posicionamento na estrutura social, portanto, podem divergir em relação aos seus interesses e opiniões.

O efeito cumulativo da relação entre uma política de ideias e uma política de presença, defendido por Anne Phillips (2001), enfatizam mudanças na qualidade política da representação das mulheres, já que a presença de mais mulheres nas instituições políticas é parte do que torna a representação justa. A autora considera que quando se trata os representantes enquanto indivíduos, ideias compartilhadas entre homens e mulheres podem ser representadas em torno daquilo que há concordância entre ambos, entretanto, quando se trata das questões que tocam

as mulheres enquanto grupo, as mulheres são as melhores porta-vozes já que serão sobre elas que recairão os efeitos das decisões políticas.

A atuação parlamentar das deputadas voltadas para os direitos das mulheres não significa que elas são orientadas por um ideal feminista, mas, a divisão sexual do trabalho legislativo demonstrado pelo estudo de Miguel e Feitosa (2009), reservando às mulheres a atuação em áreas identificadas como *soft politic*, portanto, com *status* inferior as áreas identificadas como *hard politic*, onde a atuação de homens é predominante. Estas configurações demarcadas pelo sexismo e pela reprodução de preconceitos baseados no gênero fazem as parlamentares atuarem como políticas racionais ao utilizarem este *gap* como estratégia para alcançar seus interesses eleitorais.

Através dos dados da tabela 7, observa-se uma tendência uniforme, tanto para os parlamentares homens quanto para as parlamentares mulheres, ambos majoritariamente apresentaram apenas um PL durante todo o seu mandato, representando 65,74% do conjunto dos autores (as). Este dado comprova que as questões sociais, onde estão as matérias relacionadas aos direitos das mulheres, são na maioria das vezes iniciativas isoladas dos próprios parlamentares, sem que haja incentivos institucionais para uma militância nesta temática.

Tabela 7 - N de PLs do direito das mulheres apresentados e o sexo dos autores (as)

N de PLs	Sexo dos autores (as)				
	M	F	F/M	N	%
1	173	32	8	213	65,74
2	40	16	0	56	17,28
3	14	10	0	24	7,41
4	5	5	0	10	3,09
5	3	6	0	9	2,78
6	2	3	0	5	1,54
7	1	1	0	2	0,62
8	0	1	0	1	0,31
9	0	1	0	1	0,31
10	0	0	0	0	0,00
11	0	1	0	1	0,31
12	0	0	0	0	0,00
13	1	0	0	1	0,31
14	0	0	0	0	0,00
15	1	0	0	1	0,31
Total	240	76	8	324	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

Alguns elementos devem ser considerados ao analisar este padrão sobre o comportamento dos (as) legisladores (as) diante desta produção legislativa. Primeiro, os constrangimentos institucionais as iniciativas individuais dos parlamentares, o segundo é o alto

índice de renovação dos parlamentares no congresso brasileiro e por último, o conteúdo desta produção legislativa, na maioria das vezes voltada para temas sociais. Amorim Neto e Santos (2003) consideram que o sucesso de um projeto de iniciativa de um parlamentar está relacionado mais a atributos individuais, entre eles, uma carreira política consolidada. No mesmo sentido, Paolo Ricci (2003) aponta a experiência e o capital político acumulado como relevantes no processo decisório.

A variável longevidade da carreira aumenta as possibilidades para que um parlamentar conquiste o interesse do líder partidário sobre suas demandas, já que é ele dentro do Colégio de Líderes que decidirá quais projetos entrarão na agenda do trabalho legislativo e quais tramitarão em caráter de urgência, além de ser a ponte entre os parlamentares e o executivo. Suscitar o interesse do líder partidário sobre um projeto aumenta a chance do parlamentar conseguir sua aprovação (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004), mas isso por si só não é uma garantia.

A prática legislativa individual dos parlamentares é considerada uma atividade que envolve muitos custos de tramitação, entre eles o tempo de tramitação de um PL, a possibilidade dele ser rejeitado e o desinteresse do líder partidário (RICCI, 2003). A experiência e o capital político acumulado ao longo de uma carreira política, ajudam o parlamentar a reduzir, mas não anular, alguns destes custos. Amorim Neto e Santos (2003) destacam as vantagens decorrentes de uma carreira política longa: 1) acompanhar a tramitação de um projeto; 2) familiaridade com as regras formais e informais do processo legislativo; 3) conhecer a preferência dos outros deputados e partidos; 4) aprender a fazer acordos com seus pares e; 4) adquirir prestígio junto aos outros parlamentares.

Sugerimos que a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres por deputados (as) está associada a alta rotatividade dos parlamentares na Câmara dos Deputados, portanto, carreiras políticas curtas e conseqüentemente incapacidade dos deputados (as) de despertarem o interesse dos líderes partidários sobre seus projetos. No entanto, se verifica algumas exceções, treze parlamentares mulheres e oito parlamentares homens apresentaram ao longo de seu mandato (um ou mais mandatos) 5 ou mais PLs relacionados aos direitos das mulheres (ver apêndice A).

A autoria de 5 ou mais PLs por parlamentar pode indicar um ativismo dos (as) deputados (as) nas matérias ligadas aos direitos das mulheres, experiência e capital político acumulado necessário para o sucesso de sua proposta legislativa, vínculos associativos com os movimentos sociais feministas e de mulheres e/ou uma estratégia baseada no cálculo racional para estabelecer conexão eleitoral. Questões relacionadas aos atributos pessoais e a trajetória política

dos (as) parlamentares que mais apresentaram PLs relacionados aos direitos das mulheres nos dão subsídios para explicar quais os incentivos para tal atuação parlamentar.

Entre as deputadas, Iara Bernardi (PT) teve a maior produção legislativa, apresentou 11 PLs relacionados aos direitos das mulheres ao longo de sua carreira política na Câmara dos Deputados. Entre os parlamentares homens, dois merecem destaque, Carlos Nader (PL) foi autor de 13 PLs relacionados aos direitos das mulheres e, José Carlos Coutinho (PFL) teve autoria de 15 PLs, ambos tiveram uma atuação quantitativa superior a deputada que mais apresentou proposições relativas aos direitos das mulheres. A partir das informações biográficas disponíveis no site da Câmara dos Deputados²⁸, procura-se estabelecer uma relação entre os atributos pessoais e a trajetória política dos (as) parlamentares e as chances de sucesso das proposições parlamentares de sua autoria:

Iara Bernadi (PT) é professora, formada em ciências, possui pós-graduação em biologia. É filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT) desde 1981, exerceu atividade sindical pela categoria de professores (APEOESP), integrou o Conselho Municipal da cidade de Sorocaba (SP) ligado aos direitos da mulher e aos direitos da criança e do adolescente. Possui uma extensa carreira política, é uma liderança partidária, já exerceu três mandatos de vereadora pela cidade de Sorocaba (SP), quatro mandatos de deputada federal, com intensa atividade partidária e parlamentar, seja como vice-líder do PT na Câmara e nos temas relacionados à educação, direitos sociais e ambientais, direitos das mulheres e das crianças e adolescentes.

Dos 11 PLs relacionados aos direitos das mulheres apresentados pela deputada, 4 referem-se à violência contra as mulheres, destes 3 foram transformados em leis, são eles:

PL 61/1999-Ementa: Dispõe sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências.
Explicação: Estabelece a pena de detenção de três meses a um ano e multa para crime de assédio sexual, podendo ser aumentada em até dois terços conforme o grau de relação entre o agente e a vítima.

PL 3/2003-Ementa: Acrescenta parágrafo ao artigo 129, do Decreto - Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica".

PL 117/2003-Ementa: Suprimindo o termo "mulher honesta" do artigo 216 e "mulher", do artigo 231 do Código Penal, tipificando o crime como "tráfico sexual". **Explicação:**

²⁸ Informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados: http://www2.camara.leg.br/deputados_biografia.

Excluindo o termo "honesta" nos crimes de rapto e posse sexual mediante fraude; penalizando o agente pela prática de seqüestro e cárcere privado quando a vítima é companheiro ou maior de 60 (sessenta anos) ou menor de 18 (dezoito) anos, e se o crime é praticado com fins libidinosos; tipificando os crimes de atentado ao pudor, tráfico internacional de pessoas e tráfico interno de pessoas; alterando o título do Código Penal para "Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas"¹.

Apesar dos deputados Carlos Nader (PL) e José Carlos Coutinho (PFL/DEM) não apresentarem vínculos associativos com os movimentos feministas e de mulheres, possuem uma trajetória política que lhes dão maior probabilidade de obterem sucesso em seus projetos, confirmando a relação entre tempo de carreira política e incentivos para a apresentação de projetos de lei (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Carlos Nader (PL) formou-se em direito, exerceu as profissões de advogado e empresário. Foi filiado ao PFL entre 1997 a 2004, presidente do PFL em Barra Mansa (RJ) em 1998 e exerceu dois mandatos na Câmara dos Deputados (federal ou estadual) pelo mesmo partido, desde 2004 é filiado ao PL. Como deputado federal teve uma atuação diversificada, não priorizou uma área específica. Dentre os PLs relacionados aos direitos das mulheres de sua autoria, 8 foram arquivados e 5 apensados, a maioria deles (5 PLs) versam sobre o tema violência contra à mulher¹.

José Carlos Coutinho (PFL/DEM) é formado em geologia, foi fiscal de rendas da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Foi filiado ao PDS de 1981 a 1985, ao PL de 1986 a 1990 e é filiado ao PFL (atualmente DEM) desde 1995. Exerceu quatro mandatos de deputado federal, um durante a assembleia constituinte, quando integrou a subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, da Comissão da Soberania e Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Na Câmara compôs comissões dedicadas a temas diversificados, demonstrando não ter uma atuação parlamentar especializada. Todos os PLs relacionados aos direitos das mulheres apresentados pelo político encontram-se apensados (5PLs) ou arquivados (10 PLs), destes 8 PLs são sobre o temática Trabalho, previdência e benefícios sociais²⁹.

O perfil de atuação parlamentar dedicado aos direitos das mulheres é diferente se levarmos em conta a biografia e a trajetória política dos parlamentares. Iara Bernardi (PT)

²⁹ Informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/>.

apresenta uma história de atuação em defesa dos direitos das mulheres, sendo esta temática uma das prioridades de sua atuação parlamentar. Diferente dos deputados, Carlos Nader (PL) e José Carlos Coutinho (PFL), que não possuem uma trajetória política ligada a pauta dos movimentos feministas e de mulheres, indicando que o número PLs relacionados aos direitos das mulheres de autoria dos parlamentares faz parte das estratégias de investir em políticas sociais, com um nível de agregação nacional, aumentando as chances de alcançarem o maior número de eleitores possíveis, maximizando as suas chances eleitorais. (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Por outro lado, considera-se que as parlamentares mulheres, assim como os deputados, também têm o seu comportamento pautado por uma lógica utilitarista, estão interessadas tanto quanto eles em obter recursos que maximizem as suas chances eleitorais e individualmente utilizam como estratégia a apresentação de projetos de lei que versem sobre temas sociais para alcançar tal finalidade. A priori as deputadas poderiam ter mais dificuldades de obter sucesso em suas iniciativas, já que os constrangimentos institucionais a tais práticas fazem com que atributos pessoais sejam mais relevantes no processo legislativo das proposições individuais dos parlamentares.

As dificuldades estariam relacionadas a posição que as mulheres ocupam na Câmara dos Deputados, conforme evidenciou os estudos de Miguel e Feitosa (2009), as mulheres estão insuladas em áreas de atuação política considerada de menor prestígio nas instituições políticas, por isso, teriam dificuldades de acumular capital político que possibilitassem ter influência no processo legislativo dos projetos de sua autoria. De acordo Chappel e Waylen (2013), a cultura de gênero influencia as instituições políticas a reproduzirem preconceitos, esta influência é observada na divisão sexual do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados.

O insulamento das mulheres em áreas de menor prestígio político determina o perfil de atuação diferenciado entre os (as) parlamentares homens e mulheres. As deputadas concentrariam sua atuação nas questões de cunho social, como é a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, este nicho político reservado a elas nas instituições políticas é reflexo dos papéis tradicionalmente associados as mulheres na esfera privada. (MIGUEL; FEITOSA, 2009). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regimento da Bancada Feminina institucionalizam que a representação dos interesses das mulheres é responsabilidade prioritária, mas não exclusiva, das deputadas.

As concepções de gênero presentes nas instituições moldam o comportamento dos atores políticos e influenciam suas estratégias de ascender politicamente. (CHAPPEL; WAYLEN, 2013). As estratégias das parlamentares para avançarem em suas carreiras políticas

as colocam diante do dilema de adotarem posturas masculinizantes associadas a qualidades positivas na política, adotando um comportamento desviante do que é esperado delas ou permanecem confinadas a política considerada feminina, com menor *status* nas instituições políticas, constituindo-se em obstáculo para o progresso de sua carreira política. (MIGUEL; FEITOSA, 2009).

Os dados da tabela 8 são convergentes com o que vem indicando os estudos de Clara Araújo sobre os impactos da lei de cotas sobre a representação das mulheres nas instituições políticas brasileiras. (ARAÚJO, 2009; 2011). A relação entre perfil ideológico dos partidos e candidatura de mulheres, indica que os partidos situados mais à esquerda, são os que mais lançam candidaturas femininas e elegem mulheres. A chance delas se elegerem são maiores porque como dispõem de poucos recursos materiais e políticos, tendem a concentrá-los em poucos candidatos, favorecendo as candidaturas daquelas mulheres com potencial de elegibilidade.

Tabela 8 - PLs dos direitos das mulheres por bancada partidária e sexo do parlamentar

Partidos Políticos	Sexo			N	%
	M	F	F/M		
PFL/DEM	41	13	1	55	9,45
PDS/PTR/PPR/PP/PPB	31	6	0	37	6,36
PL	23	0	0	23	3,95
PR	8	3	0	11	1,89
PRB	10	0	0	10	1,72
PRN	6	0	0	6	1,03
PROS	1	0	0	1	0,17
PRP	1	0	0	1	0,17
PRTB	1	0	0	1	0,17
PSC	8	2	0	10	1,72
PSD	5	1	0	6	1,03
PSL	1	0	0	1	0,17
PMDB	63	35	0	98	16,84
PSDB	40	18	0	58	9,97
PHS	3	0	0	3	0,52
PMN	0	1	0	1	0,17
PTB	11	0	0	11	1,89
PTdoB	0	1	0	1	0,17
PDT	30	13	0	43	7,39
PPS	11	1	0	12	2,06
PV	3	1	0	4	0,69
PCdoB	3	26	0	29	4,98
PSB	18	18	0	36	6,19
PSOL	3	1	0	4	0,69
PT	51	56	3	110	18,90
PSTU	0	1	0	1	0,17
PSTU/PT	1	0	0	1	0,17
PCdoB/PT	0	0	1	1	0,17
PSB/PT	0	0	1	1	0,17
PTdoB/PRONA	1	0	0	1	0,17
PR/PT	1	0	0	1	0,17
PROS/PDT	1	0	0	1	0,17
PMDB/PT/PDT	1	0	0	1	0,17
PMDB/PT/PSDB/OUTROS	0	0	1	1	0,17
PT/PCdoB/PSB/OUTROS	0	0	1	1	0,17
Total	377	197	8	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados e Tribunal de Justiça Eleitoral. (2015).

As análises de Clara Araújo (2001b) sobre o desempenho partidário das candidaturas femininas observou uma gradativa diminuição na proporção de mulheres eleitas pelos partidos de esquerda e, por outro lado, uma elevação pelos partidos de centro. Os partidos de direita, em geral, elegem poucas mulheres, o maior volume de candidatos nas listas torna a disputa intrapartidária mais acirrada, desfavorecendo as candidaturas de mulheres. Para a autora aumentar a representação descritiva das mulheres favorece uma melhor representação das questões relacionadas as mulheres nas instituições políticas.

As coalizões extraideológicas, como o próprio nome esclarece, não obedecem limites ideológicos, são proposições coletivas de parlamentares, representam um esforço para se obter sucesso em matérias específicas relacionadas aos direitos das mulheres, portanto, cumprem uma função estratégica, conforme veremos na próxima seção.

Ao agrupar o número de PLs relacionadas aos direitos das mulheres pelo espectro ideológico dos partidos políticos, teremos a partir dos dados da tabela 9, a mesma análise realizada na tabela 8. Apesar das mulheres serem sub-representadas, os partidos situados mais à esquerda conseguem eleger um contingente maior de mulheres em relação aos outros partidos. A maior representação de mulheres vinculadas a estes partidos na Câmara dos Deputados contribuiu para que elas tenham apresentado mais PLs relacionados aos direitos das mulheres, em virtude da relação entre representação descritiva e substantiva, como apontado por Araújo (2001b) e em virtude da divisão do trabalho legislativo apontado por Miguel e Feitosa (2009).

Tabela 9 – PLs dos direitos das mulheres por espectro ideológico e sexo do parlamentar

Perfil ideológico	Sexo			N	%
	M	F	F/M		
Direita	136	25	1	162	27,84
Centro direita	117	55	0	172	29,55
Centro esquerda	44	15	0	59	10,14
Esquerda	76	102	5	183	31,44
Coalizões extra ideológicas	4	0	2	6	1,03
Total	377	197	8	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

Ao observar a trajetória sócio-política das deputadas federais na 54ª legislatura (2010-2014) da Câmara Federal, Danielle R. da Silva em sua dissertação, comprovou haver uma correlação entre capital político do tipo associativo e quantidade de Projetos de Lei sobre gênero de autoria das parlamentares mulheres. Segundo a autora, “quanto mais vínculo associativo a deputada teve em sua carreira política, mais ela apresentou projetos de lei de gênero. (SILVA, 2014, p.47). Outro estudo sobre associativismo e representação política feminina no Brasil (ALMEIDA; LUCHMANN; RIBEIRO, 2012) comprova que a maioria das deputadas eleitas possuem em sua trajetória política vínculos associativos (ver anexo A), principalmente ligados a organizações sindicais e movimentos sociais, sendo estas modalidades importantes bases de recrutamento político tanto de homens quanto de mulheres (ver anexo B).

Por outro Lado, a dissertação de Danielle R. da Silva comprovou que a maioria das deputadas com trajetória política advinda de capital familiar são de direita e centro-direita (ver anexo C) e que há uma correlação negativa entre capital familiar e apresentação de projetos de lei sobre direito das mulheres, “quanto maior o capital familiar da parlamentar, menores as

chances destas apresentarem projetos de lei”. (SILVA,2014, p.49). Estes estudos corroboram com o resultado da pesquisa de Clara Araújo (2009) sobre o perfil das mulheres eleitas para a Câmara Federal, as mulheres eleitas pelos partidos de direita e centro direita predominantemente possuem capital familiar, enquanto a esquerda elege geralmente mulheres com vínculos associativos em sua trajetória política.

Na tabela 10, demonstramos os PLs relacionados aos direitos das mulheres por temas e sexo dos (as) parlamentares. O conteúdo da produção legislativa apresentado pelos (as) parlamentares sobre os direitos das mulheres demonstra a preferência por determinados temas, caracterizando um padrão nas iniciativas dos (as) parlamentares independente do sexo dos (as) mesmos. Este padrão significa que diante dos constrangimentos institucionais a práticas particularistas, os legisladores tendem a direcionar suas iniciativas de forma a difundir benefícios sobre o maior número de eleitores que conseguirem abranger. (RICCI, 2003).

Tabela 10 - PLs dos direitos das mulheres por temas e sexo do parlamentar

Temas	Sexo			N	%
	M	F	F/M		
Direitos civis	2	20	1	53	9,11
Educação/comunicação/esporte	3	7	0	10	1,72
Homenagens	9	10	0	19	3,26
Mulheres em situação de cárcere	8	7	0	25	4,30
Patrimônio	8	7	0	15	2,58
Poder e política	6	23	1	40	6,87
Prostituição e mercantilização do corpo da mulher	6	1	1	8	1,37
Saúde, direitos sexuais e reprodutivos	91	28	1	120	20,62
Trabalho, previdência e benefícios sociais	114	46	3	163	28,01
Violência contra as mulheres	80	48	1	129	22,16
Total	377	197	8	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

As parlamentares mulheres ao hierarquizarem suas proposições legislativas sobre o tema “violência contra as mulheres” sinalizam que por sofrerem esta questão mais de perto tornam-se as melhores porta vozes das demandas específicas das mulheres em si. (PHILLIPS, 2001). O mesmo raciocínio é perceptível quando são as parlamentares mulheres que dão mais atenção ao tema “poder e política” do que os parlamentares homens. Evidenciando que as instituições políticas são ainda dominadas por homens e que as mulheres encontram dificuldades não só de adentrar na arena institucional, mas inclusive de aprovar medidas que visem superar o quadro de sub-representação em que se encontram, justamente por serem minoria e porque mais mulheres no poder questiona a hierarquia baseada nos gêneros presente nas instituições.

A falta de incentivos institucionais as iniciativas dos legisladores se expressa através da quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres nas situações “arquivados e apensados”, conforme a tabela 11. O alto custo destes PLs na arena legislativa, decorrentes do longo tempo de tramitação, combinado a alta taxa de rotatividade na Câmara dos Deputados desestimula a adoção de práticas ordinárias como estratégia eleitoral. (RICCI, 2003). Neste aspecto, vê-se que tanto os parlamentares homens quanto as parlamentares mulheres encontram os mesmos constrangimentos institucionais, já que mais de 80% dos PLs propostos por eles foram arquivados ou apensados.

Entretanto, chama a atenção que a maior parte dos PLs transformados em lei são de autoria das mulheres parlamentares (17), enquanto que apenas 9 PLs de autoria dos deputados encontram-se nesta situação. Este dado sugere que as mulheres parlamentares por encontrarem nesta área um nicho de atuação política são mais motivadas a assumir os custos de tramitação de suas proposições legislativas, o que significa uma especialização das parlamentares sobre as questões relacionadas aos direitos das mulheres, como demonstra a existência e as atribuições da bancada feminina.

Tabela 11 - PLs dos direitos das mulheres por situação e sexo do parlamentar

Situação	Sexo			N	%
	M	F	F/M		
Não Encerrados					
Enviado ao senado	6	4	0	10	1,72
Aguardando recurso na mesa	2	0	0	2	0,34
Pronto para Pauta	18	7	0	25	4,30
Tramitando	11	8	1	20	3,44
Apensado	107	48	2	157	26,98
Encerrados					
Arquivado	215	109	3	327	56,19
Devolvido	3	1	0	4	0,69
Retirado	5	3	0	8	1,37
Transformado em lei	9	17	2	28	4,81
Vetado	1	0	0	1	0,17
Total	377	197	8	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

O sexo dos parlamentares importa e são as deputadas aquelas que mais apresentaram PLs relacionados aos direitos das mulheres durante o período estudado. Os dados dispostos nesta seção demonstraram que as concepções tradicionais em relação aos gêneros estão presentes nas instituições políticas e elas se expressam sobre a organização e o funcionamento do legislativo. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regimento da Bancada

Feminina corroboram a ideia de que as mulheres são as melhores porta-vozes dos interesses das mulheres, moldando o comportamento das deputadas³⁰.

A maior quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres indica que existe uma coesão da bancada feminina, esta coesão não significa a unidade em torno de interesses comuns determinado pelo gênero. Coordenar suas ações coletivamente consiste em uma estratégia de sobrevivência na Câmara dos Deputados e responde a interesses particulares, movida por fatores endógenos, o *status* inferior que a maioria das parlamentares possuem e as dificuldades de ascender a postos de poder importantes na arena legislativa; e fatores exógenos, apresentar PLs que lhes permitam sinalizar a distribuição de benefícios ao eleitorado feminino, uma aposta para obter votos e conquistar a reeleição.

4.3 PRODUÇÃO LEGISLATIVA RELACIONADA AOS DIREITOS DAS MULHERES E PARTIDOS POLÍTICOS.

Os partidos políticos no Brasil geralmente são interpretados de duas maneiras, ora são considerados fracos, ora são considerados fortes. A primeira interpretação leva em conta fatores exógenos as instituições políticas, como as regras eleitorais; a segunda, toma como referência as regras internas ao legislativo. Há ainda uma terceira interpretação que propõe que os partidos políticos expressam tanto as regras eleitorais, quanto às regras internas ao poder legislativo, assumindo as duas “faces da moeda”, fraco na esfera eleitoral e forte na esfera legislativa, equilibrando o sistema político brasileiro. (PEREIRA; MULLER, 2003).

Neste estudo daremos ênfase a segunda interpretação, representada por Figueiredo e Limongi (1999), segundo a qual os partidos políticos são os elementos que estruturam todo o processo legislativo, sem desconsiderar, no entanto, que os parlamentares são orientados por um cálculo instrumental, no qual os interesses particulares, principalmente o interesse pela reeleição assume o topo da hierarquia, mas que diante dos constrangimentos institucionais, para terem maiores chances de obter sucesso, priorizam como estratégia seguir o princípio partidário em detrimento das estratégias individuais.

³⁰ O Regimento da Bancada feminina da Câmara dos Deputados no artigo 2º estabelece seus objetivos, os quais atribui as deputadas federais representar os interesses da mulher. O Regimento Interno da Câmara dos deputados, por sua vez, no capítulo II-A, refere-se a Secretaria da Mulher como um órgão político e institucional que atua em benefício da população feminina e o responsável por impulsionar o debate sobre a igualdade de gênero e os direitos das mulheres no interior da Câmara dos Deputados. Estas atribuições são ratificadas nas competências conferidas tanto a Procuradoria da Mulher quanto à Bancada Feminina, conforme pode se vê nos artigos 20-D e 20-E do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Portanto, as regras estabelecem que as deputadas federais devem ser as porta-vozes prioritárias dos interesses da mulher nas Câmara dos Deputados.

Seguir o princípio partidário não expressa simplesmente uma escolha individual dos parlamentares, mas significa a adaptação do comportamento dos mesmos as instituições, considerando que estas possuem poderosos meios de inibir o comportamento auto interessado dos políticos na arena legislativa. Da Mesa Diretora, as comissões, bem como no plenário, tudo é organizado pelo princípio partidário, assim assegura o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989). O papel atribuído aos partidos políticos no interior do processo legislativo na Câmara dos Deputados deve-se ao caráter centralizado dos trabalhos legislativos, com destacado papel atribuído ao líder partidário.

Entre as atribuições regimentais dos líderes partidários, incluindo o presidente da Mesa entre estes, estão as prerrogativas de recrutar políticos para compor as comissões e de substituí-los a qualquer momento; e de definir a agenda dos trabalhos legislativos. Diante dos poderes delegados aos líderes partidários, resta aos parlamentares agir disciplinadamente, não somente porque é a melhor forma de obter recursos para atender seus interesses eleitorais, mas ao coordenar suas ações coletivamente, tendo como representante o líder partidário, podem obter melhores resultados nas negociações junto ao executivo do que se agissem individualmente. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004; LIMONGI, 2010).

Considerando a esfera eleitoral, constatou-se uma relação entre o perfil ideológico, tamanho dos partidos políticos e representação política das mulheres. Em relação ao perfil ideológico, verificou-se que os partidos de esquerda são os que mais apresentam candidatura de mulheres e os que mais as elegem. Tendência que tem decrescido progressivamente, ao mesmo tempo em que, tem aumentado o número de mulheres eleitas entre os partidos de centro. Os partidos de direita são os que menos elegem mulheres (ARAÚJO, 2001b). Em relação ao tamanho dos partidos, são os partidos pequenos e nanicos os que mais indicam mulheres como candidatas em um pleito eleitoral, mas em contrapartida, apesar dos partidos grandes apresentarem um percentual menor de candidaturas femininas são os que mais elegem mulheres, seguidos dos partidos médios. (ÁLVARES, 2008).

A literatura sobre representação política das mulheres vem indicando (ARAÚJO, 2009) e este estudo corrobora a existência de uma relação entre representação descritiva e substantiva das mulheres nas instituições políticas. Apesar do estudo de Clara Araújo (2001b), ao analisar o desempenho partidário, comprovar que existe uma conexão entre perfil ideológico e o tamanho dos partidos políticos com o percentual de candidaturas e mulheres eleitas, conforme assinalado acima, o fato é que as mulheres continuam sub-representadas na Câmara dos Deputados, refletindo no *status* das parlamentares nesta instituição e na qualidade da representação das mulheres enquanto grupo social.

Outros estudos chamam a atenção para a influência da cultura de gênero sobre as instituições políticas, a qual interfere no *locus* e no *status* das mulheres. Observou-se que as mulheres ocupam nichos políticos, de pouco privilégio e influência política, imprimindo um *status* diferenciado (e diga-se inferior) para as deputadas em relação aos parlamentares. (MIGUEL; FEITOSA, 2009). Essa localização advém da concepção de gênero presente nas instituições (oculta pela concepção liberal de indivíduo), que associa a presença das mulheres na política a papéis tradicionais desempenhos por elas na esfera privada, ocorrendo uma feminização da política praticada (ou que deve ser praticada) pelas deputadas. (CHAPPEL; WAYLEN, 2013). Qualquer iniciativa que fuja desta normatização é considerado uma atitude desviante dos papéis que as deputadas devem desempenhar nas instituições.

Os aspectos culturais, referentes à concepção de gênero presente nas instituições, combinados com os aspectos institucionais, como a preponderância legislativa do executivo e centralização do trabalho legislativo pelo princípio partidário, geram incentivos para que as deputadas tenham uma atuação parlamentar voltada para as questões sociais, e particularmente, para a representação dos direitos das mulheres. Cabe enfatizar que diversas autoras, a exemplo de Phillips (2001), consideram que as mulheres são as melhores porta-vozes quando o que está em questão é a representação das mulheres *per se*, mas em nenhum momento defendem que a representação política deve se basear numa visão essencialista do ser mulher, pelo contrário, elas devem ser representadas na multiplicidade de identidades, de interesses e opiniões, enquanto indivíduos e pertencentes a um grupo, enquanto mulheres que compartilham uma perspectiva social similar.

As concepções de gênero conservadoras em relação ao papel das mulheres nas instituições políticas, considerada uma das faces do patriarcalismo moderno, conforme definição de Pateman (1995)³¹, e seus reflexos sobre o comportamento das parlamentares mulheres enquanto grupo, e sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres devem ser pensados a partir das regras que orientam o processo dessa produção legislativa e os incentivos ou os constrangimentos sobre o comportamento dos (as) parlamentares em iniciativas como estas. Cabe ressaltar mais uma vez que, os PLs relacionados aos direitos das mulheres por fazerem parte da agenda social e se constituírem enquanto iniciativas individuais dos parlamentares, seguem um processo de tramitação descentralizado. Ao resgatar esses

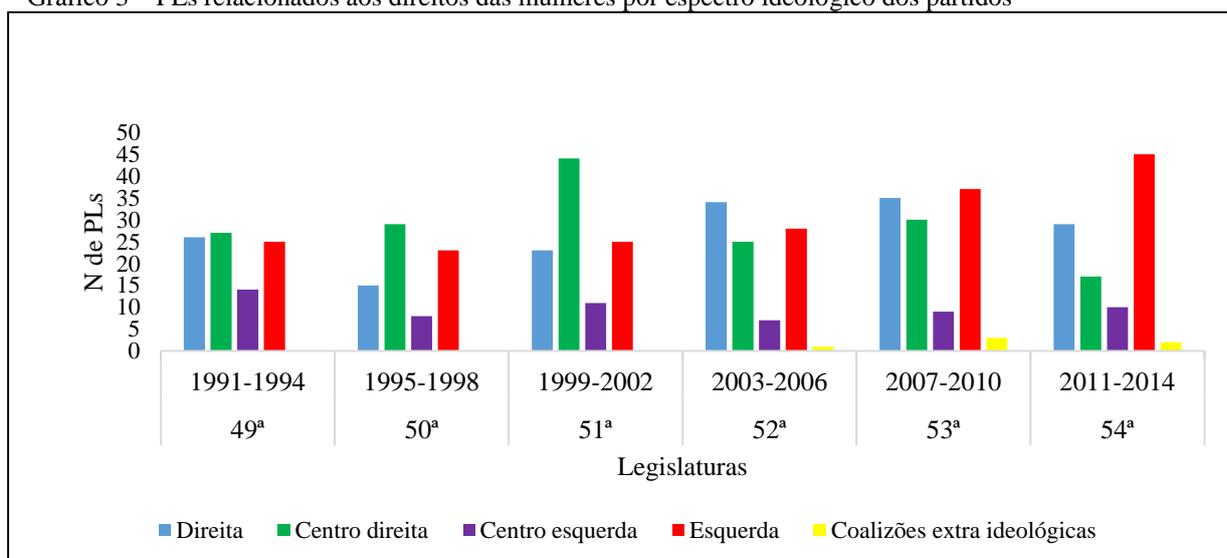
³¹ Segundo Carole Pateman o patriarcalismo e o liberalismo formam uma estrutura coerente. “La igualdad jurídica y la desigualdade social – público/privado, civil/natural, varón/mujer forman una estructura social coherente” (1995, p. 313)

elementos, buscamos evidenciar a relação entre partidos políticos, perfil ideológico e produção legislativa voltada para os direitos das mulheres.

No Brasil existe uma polêmica em torno da consistência ideológica dos partidos políticos. *Expert surveys*³² vem sendo aplicados para classificar os partidos na dimensão esquerda-direita, apesar das limitações, estes *surveys* tem chegado a resultados semelhantes, validados por políticos e estudiosos. (TAROUCO; MADEIRA, 2015). Entretanto, apesar da validade da classificação ideológica, Limongi (2010) ressalta que a principal dimensão estruturante do conflito político no Brasil se dá pela posição do partido diante do governo, se faz parte dele ou é oposição, se integra a maioria ou minoria. Porém, de acordo com Amorim Neto e Santos (2003), o conteúdo dos projetos de lei de autoria dos próprios parlamentares não são objeto dos conflitos que polarizam o jogo político na arena legislativa, já que não modificam o *status quo* em áreas importantes, nas quais o executivo tem prerrogativa de legislar, como política econômica, fiscal e tributária.

De acordo com o gráfico 3, podemos verificar que o perfil ideológico dos partidos políticos e a posição dos mesmos em relação ao governo (se situação ou oposição) não impactaram significativamente sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres. Mais uma vez, os aspectos institucionais, relativos aos poderes legislativos do presidente e a organização do trabalho legislativo pelo princípio partidário, refletem sobre o tratamento dado a esta produção legislativa e explicam os resultados.

Gráfico 3 – PLs relacionados aos direitos das mulheres por espectro ideológico dos partidos



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

³² *Expert Survey*, são pesquisas de opinião aplicada com especialistas. Neste caso, o *Expert survey* foi aplicado com cientistas políticos para que classificassem os partidos políticos brasileiros segundo seu perfil ideológico.

Os poderes legislativos do presidente assegurados pela constituição de 1988, asseguram a ele o controle sobre a agenda legislativa, seja através da prerrogativa de iniciar leis em áreas importantes ou a prerrogativa de definir a pauta do trabalho legislativo, por meio da edição de medidas provisórias ou mediante o pedido de urgência constitucional nas matérias de sua autoria. Ao mesmo tempo, a centralização do processo decisório pelo princípio partidário retira dos parlamentares qualquer iniciativa de afetar a agenda do legislativo e o ritmo de tramitação das matérias. Aos parlamentares são impostos poderosos constrangimentos para o comportamento auto interessado, como comprova as restrições constitucionais que os impedem de participar da elaboração do orçamento público³³. (LIMONGI, 2010).

Os constrangimentos presentes na arena institucional não tornam nulo o comportamento auto interessado dos parlamentares e nem que utilizem estratégias individuais para alcançar seus interesses eleitorais. No estudo sobre o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros, Amorim Neto e Santos (2003) mostraram que metade das proposições de iniciativas dos parlamentares referem-se a temáticas sociais e que dois terços dos projetos de lei investigados pelos autores possuem um nível de agregação nacional.

O sistema eleitoral brasileiro caracterizado pela combinação de eleições proporcionais de lista aberta, voto pessoal e distritos de magnitude média e elevada levam os parlamentares a investirem em políticas com características difusas, ou seja, que proporcionem benefícios amplos, que tenha o potencial de atingir o maior número possível de eleitores espalhados no território nacional. Entretanto, Paolo Ricci (2003) chama a atenção para que a compreensão dos outputs legislativos dos parlamentares leve em conta os aspectos próprios da arena legislativa. A organização dos trabalhos legislativos desestimula os legisladores a investirem em práticas para atender suas bases eleitorais, por isso, suas iniciativas concentram-se em legislação de amplo impacto nacional.

Em relação aos dados da tabela 12 podemos fazer uma associação entre a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres e o perfil ideológico dos partidos que mais elegeram mulheres, levando em conta que há uma relação entre representação descritiva e representação substantiva das mulheres (ARAÚJO, 2009) e que há uma divisão do trabalho legislativo segundo o gênero na Câmara dos Deputados. (MIGUEL; FEITOSA, 2009).

³³ Aos parlamentares é vedado iniciar legislação que acarretem gastos sem a previsão de sua fonte de financiamento, os impedindo de elaborarem políticas com a finalidade de conexão eleitoral (LIMONGI, 2010).

Tabela 12 - PLs dos direitos das mulheres por legislaturas e espectro ideológico dos partidos

Perfil ideológico	Legislaturas						N	%
	49 ^a	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a		
Direita	6	5	23	34	35	29	162	27,84
Centro direita	7	9	44	25	30	17	172	29,55
Centro esquerda	14	8	11	7	9	10	59	10,14
Esquerda	25	23	25	28	37	45	183	31,44
Coalizões extra ideológicas	0	0	0	1	3	2	6	1,03
Total	92	75	103	95	114	103	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

Entre os grandes partidos, são os partidos de esquerda que mais elegem mulheres, seguido dos partidos de centro e por último os partidos de direita, segundo Clara Araújo (2001b). Da mesma forma, apesar de apresentar uma diferença pouco expressiva no percentual, foram os partidos de esquerda que mais apresentaram PLs relacionados aos direitos das mulheres, seguido dos partidos de centro direita e os de direita, e por último, os partidos de centro esquerda.

A tabela 13 especifica a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres por partido político e confirma a análise realizada acima. Entre os seis maiores partidos que tiveram o maior número de mulheres eleitas entre o período de 1994-1998, conforme os dados de Clara Araújo (2001b) no anexo D, coincidentemente foram os mesmos que mais apresentaram PLs relacionados aos direitos das mulheres entre 1991 a 2014. Por ordem decrescente são eles: PT, PMDB, PSDB, DEM, PDT e PPB.

Tabela 13 - PLs dos direitos das mulheres por legislaturas e partidos políticos

Partidos Políticos	Legislaturas						N	%
	49 ^a	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a		
PFL/DEM	12	4	13	12	9	5	55	9,45
PDS/PTR/PPR/PP/PPB	5	10	5	4	8	5	37	6,36
PL	2	0	4	17	0	0	23	3,95
PR	0	0	0	0	6	5	11	1,89
PRB	0	0	0	0	6	4	10	1,72
PRN	6	0	0	0	0	0	6	1,03
PROS	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PRP	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PRTB	0	0	0	0	1	0	1	0,17
PSC	0	0	0	1	5	4	10	1,72
PSD	1	1	0	0	0	4	6	1,03
PSL	0	0	1	0	0	0	1	0,17
PMDB	11	7	34	16	21	9	98	16,84
PSDB	13	22	7	6	5	5	58	9,97
PHS	0	0	0	0	2	1	3	0,52
PMN	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PTB	3	0	3	3	2	0	11	1,89
PTdoB	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PDT	14	7	9	3	6	4	43	7,39
PPS	0	1	2	4	1	4	12	2,06
PV	0	0	0	0	2	2	4	0,69
PCdoB	2	1	5	5	10	6	29	4,98
PSB	4	4	3	2	12	11	36	6,19
PSOL	0	0	1	0	0	3	4	0,69
PT	17	18	16	21	15	23	110	18,90
PSTU	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PSTU/PT	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PCdoB/PT	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PSB/PT	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PTdoB/PRONA	0	0	0	1	0	0	1	0,17
PR/PT	0	0	0	0	1	0	1	0,17
PROS/PDT	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PMDB/PT/PDT	0	0	0	0	0	1	1	0,17
PMDB/PT/PSDB/OUTROS	0	0	0	0	1	0	1	0,17
PT/PCdoB/PSB/OUTROS	0	0	0	0	1	0	1	0,17
Total	92	75	103	95	114	103	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

Como se vê na tabela acima, a variável perfil ideológico dos partidos políticos não impacta decisivamente sobre a produção quantitativa de PLs relacionados aos direitos das mulheres. De acordo com o estudo de Amorim Neto e Santos (2003) os partidos políticos não afetam a produção legislativa na Câmara dos Deputados, os autores observaram haver uma relação linear quase perfeita entre o tamanho dos partidos políticos e a quantidade de proposições legislativas de autoria dos seus membros. Os partidos políticos com maior representação de mulheres parlamentares na Câmara dos Deputados foram os que tiveram um desempenho quantitativo maior na autoria de PLs relacionados aos direitos das mulheres.

O perfil ideológico dos partidos políticos também mostrou não impactar sobre o padrão relacionado aos temas das leis produzidas pelos parlamentares na Câmara dos Deputados.

(RICCI, 2003). Considerando os incentivos advindos da arena eleitoral e as restrições institucionais às iniciativas individuais dos parlamentares, verifica-se que em relação a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, os mesmos dão prioridades a temas que permitem melhor conexão eleitoral, através da autoria de projetos de lei que versem sobre temas de impacto amplo e que gerem possibilidades de atingir eleitores espalhados pelo país simpáticos as demandas feministas, além de representar um feedback aos movimentos feministas, conforme observa-se na tabela 14.

Tabela 14 - PLs dos direitos das mulheres por temas e espectro ideológico dos partidos políticos

Temas	Perfil ideológico					N	%
	Direita	Centro direita	Centro esquerda	Esquerda	Coalizões extra ideológicas		
Direitos civis	15	10	10	17	1	53	9,11
Educação/comunicação/esporte	3	1	0	6	0	10	1,72
Homenagens	7	8	1	3	0	19	3,26
Mulheres em situação de cárcere	8	7	4	6	0	25	4,30
Patrimônio	4	5	3	3	0	15	2,58
Poder e política	7	15	1	16	1	40	6,87
Prostituição e mercantilização do corpo da mulher	0	5	0	3	0	8	1,37
Saúde, direitos sexuais e reprodutivos	30	35	12	41	2	120	20,62
Trabalho, previdência e benefícios sociais	39	49	21	53	1	163	28,01
Violência contra as mulheres	49	37	7	35	1	129	22,16
Total	162	172	59	183	6	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

Ao observar as iniciativas dos partidos políticos isoladamente, percebe-se que as observações de Paolo Ricci (2003) são pertinentes em relação ao conteúdo da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres de autoria dos (as) parlamentares na Câmara dos Deputados. Os partidos políticos investem em projetos de lei, cujo o tema apresenta característica de uma política de impacto amplo, sinalizando ao eleitorado em geral, e ao eleitorado feminino em particular, o interesse em difundir benefícios para as mulheres enquanto grupo social, pretendendo obter o maior número de votos possíveis, conforme demonstra a preferência pela autoria de PLs que versem sobre os temas “violência contra a mulher”, “trabalho, previdência e benefícios sociais” e “saúde, direitos sexuais e reprodutivos”, de acordo com o que se demonstra na tabela 15.

Tabela 15 - PLs dos direitos das mulheres por temas e partidos políticos

Partidos Políticos	Temas										N
	Direitos civis	Educação Comunicação Esporte	Homenagens	Mulheres em situação de cárcere	Patrimônio	Poder e política	Prostituição e mercantilização do corpo da mulher	Saúde, direitos sexuais e reprodutivos	Trabalho, previdência e benefícios sociais	Violência contra as mulheres	
PFL/DEM	8	0	2	2	2	4	0	1	17	19	55
PDS/PTR/PPR/PP/PPB	4	1	1	2	0	2	0	8	9	10	37
PL	1	1	2	0	2	0	0	7	2	8	23
PR	0	1	1	2	0	0	0	4	0	3	11
PRB	0	0	1	1	0	0	0	1	5	2	10
PRN	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	6
PROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PRP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PRTB	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PSC	2	0	0	1	0	1	0	2	1	3	10
PSD	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	6
PSL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PMDB	4	1	4	4	2	11	2	17	29	24	98
PSDB	5	0	4	3	2	4	1	9	19	11	58
PHS	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3
PMN	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
PTB	0	0	0	0	1	0	2	6	1	1	11
PTdoB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PDT	7	0	0	3	2	1	0	9	16	5	43
PPS	3	0	1	0	1	0	0	2	4	1	12
PV	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	4
PCdoB	0	1	1	0	1	4	0	9	7	6	29
PSB	5	2	0	0	1	2	0	9	9	8	36
PSOL	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	4
PT	12	3	2	6	1	10	1	22	33	20	110
PSTU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PSTU/PT	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PCdoB/T	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PSB/PT	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
PTdoB/PRONA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
PR/PT	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
PROS/PDT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PMDB/PT/PDT	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PMDB/PT/PSDB/ OUTROS	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
PT/PCdoB/PSB/ OUTROS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	53	10	19	25	15	40	8	120	163	129	582

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

Através dos dados da tabela 16, observamos que o perfil ideológico dos partidos políticos não interfere no processo decisório da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres. Mais de 80% dos PLs, independentemente da orientação ideológica dos partidos, se encontraram na situação “arquivados” e “apensados”. Significa que dado as regras internas do trabalho legislativo, como as prerrogativas legislativas do presidente e a centralização do

processo decisório pelos partidos políticos, não há interesse dos líderes partidários (e nem incentivos institucionais para tal comportamento) para intermediar em plenário, através do pedido de urgência, os projetos de lei de autoria dos (as) parlamentares (RICCI, 2003), que geralmente seguem um processo decisório descentralizado, deliberados no interior das comissões. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Tabela 16 - PLs dos direitos das mulheres por situação e espectro ideológico

Situação	Perfil ideológico					N	%
	Direita	Centro direita	Centro Esquerda	Esquerda	Coalizões extra ideológicas		
Não encerrados							
Enviado ao senado	4	4	1	1	0	10	1,72
Aguardando recurso da mesa	0	0	0	2	0	2	0,34
Pronto para Pauta	5	7	2	11	0	25	4,30
Tramitando	10	1	2	7	0	20	3,44
Apensado	54	38	12	51	2	157	26,98
Encerrados							
Arquivado	85	105	38	97	2	327	56,19
Devolvido	1	2	0	1	0	4	0,69
Retirado	0	4	1	3	0	8	1,37
Transformado em lei	2	11	3	10	2	28	4,81
Vetado	1	0	0	0	0	1	0,17
Total	162	172	59	183	6	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados (2015).

Projetos de lei sobre temas sociais e de iniciativa do legislativo, como são os PLs relacionados aos direitos das mulheres, tem um custo elevado para os parlamentares na arena legislativa, o longo período de tramitação eleva as possibilidades de que os mesmos não sejam apreciados durante o mandato do proponente (como vemos a quantidade elevada de PLs na situação arquivados e apensados), por isso a experiência do parlamentar pesa sobre as chances de aprovação de um PL de sua autoria. A regra é que a tramitação desses projetos passe por várias legislaturas e presidentes, o que pode representar mudança da coalizão governante e da localização do partido do proponente em relação a ela, aumentando ainda mais os custos de tramitação, agindo como um desestímulo a adoção de estratégias individuais para atingir fins eleitorais pelos parlamentares. (RICCI, 2003).

Diante das dificuldades apontadas para que os legisladores obtenham sucesso nas suas iniciativas individuais, ou seja, as vejam aprovadas, Ricci (2003) aponta que a experiência parlamentar conquistada através do acúmulo de mandatos cumpre um papel relevante no processo decisório, já que as chances de um PL de sua autoria vir a ser aprovado são maiores quando o parlamentar está presente no momento de sua deliberação. Visão compartilhada por Amorim Neto e Santos (2003) ao considerarem que os atributos pessoais dos (as) deputados

(as) são mais importantes do que a posição dos (as) parlamentares em relação ao governo ou o perfil ideológico do partido político que representa para que seus projetos sejam transformados em lei.

Anteriormente mencionamos que as coalizões extraideológicas são estratégicas, não necessariamente se conformam obedecendo um critério ideológico e são formadas em torno de questões pontuais. Diante dos constrangimentos institucionais impostos aos parlamentares para agirem individualmente, sugerimos que as coalizões extraideológicas representaram um esforço de que os PLs de autoria coletiva dos parlamentares venham a se transformarem em lei. Dos 6 PLs apresentados pelas coalizões, 2 foram arquivados, 2 apensados e 2 transformados em lei. A composição e o conteúdo de cada PL apresentado pelas coalizões extraideológicas estão sistematizados no apêndice B.

Os PLs de autoria das coalizões extraideológicas foram apresentados durante os governos Lula/Dilma (PT). Destes, os PLs 5498/2009, 4914/2009 e 2967/2011 tem um caráter progressista, os quais possuem uma proximidade às demandas dos movimentos feministas, inclusive garantem direitos as mulheres lésbicas. Enquanto que os PLs 6150/2005, 1763/2007 e 7551/2014 apresentaram um conteúdo conservador, que vão na contramão de bandeiras históricas do movimento feminista, dispõem sobre o estatuto do nascituro, assistência a mãe e ao filho em decorrência de estupro e altera a lei Maria da Penha, substituindo o termo gênero por sexo (ver apêndice B).

Percebe-se que os PLs transformados em lei exigiram uma articulação maior, agregando parlamentares de partidos políticos com perfis ideológicos bem distintos, prova que os perfis ideológicos dos partidos políticos não impactaram sobre esta produção legislativa, expressando mais uma preocupação desses parlamentares com a repercussão nacional de suas iniciativas.

Os dados abaixo reforçam a ideia de que os partidos políticos não interferem no processo decisório da produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, conforme evidenciaram acima os dados da tabela 16. Porém, sobre os dados da tabela 17 queremos enfatizar, a relação entre a representação dos partidos políticos na Câmara dos deputados e a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres de autoria dos (as) parlamentares.

Tabela 17 - PLs dos direitos das mulheres por partidos políticos e situação

Partido político	Situação										N	%
	Não encerrado					Encerrado						
	Enviado ao senado	Aguardando recurso da mesa	Pronto para Pauta	Tramitando	Apensado	Arquivado	Devolvido	Retirado	Transformado em lei	Vetado		
PFL/DEM	1	0	2	1	18	32	0	0	1	0	55	9,45
PDS/PTR/PPR/PP/PPB	3	0	1	3	8	22	0	0	0	0	37	6,36
PL	0	0	0	1	8	12	0	0	1	1	23	3,95
PR	0	0	1	3	3	3	1	0	0	0	11	1,89
PRB	0	0	0	2	5	3	0	0	0	0	10	1,72
PRN	0	0	0	0	1	5	0	0	0	0	6	1,03
PROS	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PRP	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,17
PRTB	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PSC	0	0	1	0	5	4	0	0	0	0	10	1,72
PSD	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	6	1,03
PSL	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PMDB	4	0	4	1	20	61	0	1	7	0	98	16,84
PSDB	0	0	2	0	11	36	2	3	4	0	58	9,97
PHS	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	3	0,52
PMN	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,17
PTB	0	0	0	0	5	6	0	0	0	0	11	1,89
PTdoB	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,17
PDT	1	0	1	2	7	29	0	1	2	0	43	7,39
PPS	0	0	1	0	3	7	0	0	1	0	12	2,06
PV	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	4	0,69
PCdoB	0	0	2	2	9	14	0	0	2	0	29	4,98
PSB	0	0	3	0	14	16	0	1	2	0	36	6,19
PSOL	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	4	0,69
PT	1	2	6	3	26	63	1	2	6	0	110	18,90
PSTU	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,17
PSTU/PT	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,17
PCdoB/PT	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0,17
PSB/PT	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PTdoB/PRONA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,17
PR/PT	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PROS/PDT	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,17
PMDB/PT/PDT	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,17
PMDB/PT/PSDB/ OUTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,17
PT/PCdoB/PSB/ OUTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,17
Total	10	2	25	20	157	327	4	8	28	1	582	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados, (2015).

A primeira vista poderíamos pensar que os maiores partidos políticos são os que mais propõem projetos de lei e os que mais conseguem vê-los sancionados. O resultado da pesquisa realizada pelos por Amorim Neto e Santos (2003) sobre o conteúdo da legislação patrocinada pelos (as) parlamentares, comprovou que há uma relação entre a autoria de leis pelos parlamentares e a representação dos partidos políticos na Câmara dos Deputados, o que não

necessariamente reflète que seja verdade que os maiores partidos conseguem aprovar leis a uma taxa superior aos pequenos partidos na Câmara.

Entretanto, não podemos abandonar a perspectiva de gênero ao lançar o olhar sobre a relação entre partidos políticos e autoria de PLs relacionados aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados. Chama atenção o fato de que os dois partidos que mais elegeram mulheres (PT e PMDB), conforme demonstrou Clara Araújo (2001b), são também os que conseguiram aprovar leis relacionada aos direitos das mulheres a taxas superiores aos demais partidos. Evidenciando que embora os partidos políticos não sejam determinantes sobre a produção legislativa alvo desta investigação, o sexo dos parlamentares é, isto porque as mulheres parlamentares são as autoras do maior número de PLs relacionados aos direitos das mulheres apresentados na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014.

Os dados demonstram ainda que as características do sistema político, e particularmente, da organização e do funcionamento do poder legislativo no Brasil, influenciam a dinâmica de uma produção legislativa específica, como a que trata dos direitos das mulheres, bem como o comportamentos dos parlamentares em relação a ela. Apesar das prerrogativas legislativas do presidente e do princípio partidário como estruturador do trabalho legislativo impactarem sobre o comportamento dos parlamentares e sobre a agenda do trabalho legislativo, os legisladores continuam interessados em recursos e poderes que maximizem as suas chances eleitorais.

Os incentivos institucionais para que os parlamentares sigam a orientação de seu partido em relação a agenda do governo e os constrangimentos presentes na arena institucional para abandonarem as estratégias individuais como meio de alcançarem seus interesses eleitorais, não os impede de adotarem a segunda opção, mesmo que esta tenha um alto custo na arena legislativa. Os parlamentares estão preocupados com a repercussão nacional de suas iniciativas, por isso investem na autoria de PLs que lhes proporcionem uma boa reputação e consigam que uma boa avaliação de seu desempenho parlamentar entre os eleitores se convertam em votos, obtendo a vitória eleitoral.

Devido às restrições institucionais impostas a produção legislativa de iniciativa dos parlamentares, eles se voltam para temas que não interferem no *status quo* governamental, tratam de temas sociais, como são os PLs relacionados aos direitos das mulheres. Esta produção legislativa não polariza o conflito político na Câmara dos Deputados, seja aquele que se dá em virtude da posição do partido político em relação ao governo ou devido a posição dos mesmo na escala esquerda-direita. Não há interesses e nem incentivos dos partidos políticos, na figura dos líderes partidários, em serem os porta-vozes das demandas particulares dos parlamentares.

Neste sentido, os partidos políticos não influenciam quantitativamente a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres durante o período estudado.

O tamanho dos partidos políticos na Câmara também não influenciou a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres. Há uma relação linear entre a quantidade de cadeiras ocupadas por um partido na Câmara dos Deputados e a proporção de PLs de autoria dos deputados sobre os direitos das mulheres. O mesmo se diz sobre as taxas de aprovação destes PLs. No entanto, verificou-se que o número de mulheres eleitas por um partido político impactou sobre a quantidade de PLs de autoria das mesmas. Os partidos que mais tiveram representantes mulheres na Câmara dos Deputados apresentaram uma taxa superior de PLs relacionados aos direitos das mulheres do que os partidos com o menor percentual de mulheres entre seus parlamentares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa procuramos verificar os efeitos das variáveis, sexo dos parlamentares e partidos políticos, sobre a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, através da quantidade de PLs apresentados pelos (as) parlamentares de 1991 a 2014 na Câmara dos Deputados. Testamos duas hipóteses, uma referente ao sexo dos parlamentares e outra sobre os partidos políticos.

1-Sobre o sexo dos parlamentares:

Hipótese 1: As parlamentares mulheres apresentaram maior quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres do que os parlamentares homens na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014 no Brasil.

2- Sobre os partidos políticos:

Hipótese 2: Os partidos políticos de centro-esquerda e de esquerda apresentaram uma quantidade maior de Projetos de Lei relacionados aos direitos das mulheres do que os partidos de centro-direita e de direita.

Um olhar descuidado sobre os dados relativos a hipótese 1 poderia levar a negá-la, mas para testá-la levou-se em conta dois aspectos, dentro do quadro institucional que determina o funcionamento do legislativo: a sub-representação das mulheres e a organização do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados. Ao analisar os Projetos de lei relacionados aos direitos das mulheres somente através dos números absolutos, poderia se chegar à conclusão que os parlamentares homens possuem uma produção legislativa maior do que as parlamentares mulheres, negando a premissa de que são as mulheres as melhores porta-vozes dos seus direitos.

Pelo exposto ao longo deste trabalho a hipótese 1 é confirmada na medida em que foi verificada a quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres em relação a proporção da representação descritiva dos (as) parlamentares segundo o sexo na Câmara dos Deputados. Sob esta perspectiva, constatamos que as parlamentares mulheres apresentaram maior número de PLs relacionados aos direitos das mulheres do que os parlamentares homens durante o período estudado, apesar de serem sub-representação nesta casa.

Este resultado deve-se a fatores culturais presentes nas instituições, como a cultura de gênero, conservadora em relação ao papel da mulher na política e a fatores propriamente institucionais, como a organização e o funcionamento do trabalho legislativo. Combinados, estes fatores influenciam o comportamento dos (as) parlamentares, determinam o lugar que ocupam, a dinâmica de sua atividade legislativa e os resultados políticos referentes a legislação sobre os direitos das mulheres na Câmara dos Deputados.

O fato das parlamentares mulheres serem autoras do maior número de PLs relacionados aos direitos das mulheres sugere a organização do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados é influenciada pela cultura de gênero presente nas instituições políticas, conforme demonstraram outros autores, como Miguel (2001), Miguel e Feitosa (2009), Neiva e Ogando (2010). Estes estudos verificaram que as parlamentares mulheres têm uma atuação parlamentar voltada mais para os temas sociais, que reforçam os papéis tradicionalmente atribuído as mulheres na esfera doméstica. A busca por um referencial institucionalista feminista perpassa pelo reconhecimento de que o gênero estrutura relações de poder que são ocultas ou encobertas pelo véu da naturalidade nas instituições políticas, decorrendo daí a necessidade de estudá-las.

Uma das premissas do neo-institucionalismo é que as instituições moldam o comportamento dos atores políticos, o que não as isenta de ideologias. Ideias sobre masculinidades e feminilidades são reproduzidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual, cabe a Secretaria da Mulher, órgão político e institucional, a defesa dos direitos das mulheres. E no Regimento da Bancada feminina, que atribui as mulheres parlamentares a prioridade em legislar sobre o interesse da mulher.

Os dados relativos ao maior número de PLs sobre as questões das mulheres de autoria das parlamentares, sugere que existe sim uma coesão da chamada bancada feminina, no entanto, isso não quer dizer que as deputadas compartilhem interesses em comum, mesmo em assuntos considerados de seu próprio interesse. Coordenar coletivamente suas ações em torno de temas que supostamente lhes tocam mais de perto, como os “interesse das mulheres”, pode torna-se estratégico, quando aumenta as chances de alcançar seus interesses, inclusive os eleitorais. Portanto, as mulheres são políticas racionais e não exclusivamente uma representante feminista, não que um aspecto anule o outro, pelo contrário podem influenciar o comportamento das parlamentares mulheres sem serem conflitantes.

Propor leis sobre os direitos das mulheres não necessariamente significa uma atuação parlamentar orientada ideologicamente pelo feminismo, o *status* inferior que possuem a maioria das parlamentares, a especialização das mulheres em temas sociais e os constrangimentos institucionais as iniciativas individuais dos (as) parlamentares, torna estratégico para as mulheres parlamentares agirem coletivamente enquanto bancada. Investir em projetos de lei de impacto nacional possibilita a elas uma repercussão ampla de sua atuação parlamentar, direcionada a um grupo social que representa atualmente a maioria do eleitorado brasileiro, caracterizando-se também como uma estratégia das parlamentares para aumentar suas chances de obter votos e sucesso eleitoral.

Sobre a hipótese 2, afirma-se que os partidos políticos, seja em relação ao seu perfil ideológico ou em relação a sua posição diante do governo não influenciaram quantitativamente a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, portanto, a hipótese é negada totalmente. A explicação para este resultado está intrinsecamente relacionada aos aspectos institucionais, principalmente os relacionados aos poderes legislativos do presidente e a organização e funcionamento do legislativo no Brasil, os quais implicam sobre o comportamento dos partidos políticos diante da produção legislativa estudada nesta pesquisa.

Em virtude do presidencialismo de coalizão, característico do sistema político brasileiro, o executivo governa com amplo apoio da maioria no legislativo, seja em virtude das prerrogativas legislativas do presidente ou através da centralização do trabalho legislativo pelos partidos políticos, principalmente no que diz respeito a agenda do governo, localizando os partidos políticos como maioria ou minoria, situação ou oposição.

Este modelo gera constrangimentos para as iniciativas individuais dos (as) parlamentares, impedindo-os de legislar sobre determinadas matérias, interferindo sobre a agenda legislativa e o ritmo de tramitação das matérias e restringindo sua participação no orçamento público. As iniciativas individuais dos parlamentares passam a ter um auto custo e não contam com o apoio dos líderes partidários como intermediários das mesmas na arena parlamentar.

A organização do trabalho legislativo na Câmara constrange o comportamento auto interessado dos (as) parlamentares, porém, eles não estão imunes aos incentivos advindos da arena eleitoral. Diante das dificuldades de os deputados responderem a arena eleitoral mediante políticas paroquialistas, investem em políticas com nível de agregação nacional, através dos quais sinalizam aos eleitores sua intenção em distribuir benefícios e conquistar os votos do maior número de eleitores dispersos por todo território nacional.

A produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres, por suas características, ou seja, fazer parte da agenda social, portanto, está fora da agenda que estrutura os conflitos no legislativo brasileiro, não é centralizada pelo princípio partidário, constitui o limitado espaço que os (as) parlamentares tem para investir individualmente e procurar estabelecer conexão eleitoral. Ao contrário do que se imaginou, o conteúdo dos projetos de lei de autoria dos deputados (as) não buscam concentrar benefícios em frações do eleitorado, mas dispersá-los pelo território nacional, como estratégia de alcançar o maior número de eleitores e aumentar as chances de obter mais votos.

Legislar sobre os direitos das mulheres faz parte das estratégias individuais dos (as) parlamentares para estabelecer conexão eleitoral, considerando o peso do eleitorado feminino

presente em todo território nacional. Os deputados (as) tendo como referencial as bandeiras de luta do movimento feminista e de mulheres, apresentaram PLs sobre os temas que podem proporcionar-lhes boa repercussão entre o eleitorado feminino nacional, como são os temas “violência contra as mulheres”, “trabalho, previdência e benefícios sociais” e “saúde, direitos sexuais e reprodutivos”, aumentando as chances de ter a maioria dos votos desse eleitorado.

Conclui-se que as mulheres parlamentares apresentaram a maior quantidade de PLs relacionados aos direitos das mulheres porque aspectos culturais e institucionais presentes nas instituições moldam o comportamento dos (as) parlamentares. Os regimentos que estruturam o funcionamento do poder legislativo estabelecem que é uma atribuição das deputadas legislar sobre os interesses das mulheres. Dado esta especialização do trabalho legislativo feminino, as deputadas priorizam a pauta relativa aos direitos das mulheres como estratégia para estabelecer conexão com o eleitorado feminino. Os partidos políticos por sua vez, não impactaram sobre este tipo de legislação, por não fazer parte da agenda e nem alterar o *status quo* governamental.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; LUCHMANN, Lígia; RIBEIRO, Edinaldo. Associativismo e representação política feminina no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 8. Brasília, maio- agosto de 2012, PP. 237- 263.

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. **Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral:** seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, RJ, Vol. 51, nº4, 2008.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto:** o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, N° 4, 2003.

ARAÚJO, Clara. **As cotas por sexo para a competição legislativa:** o caso brasileiro em comparação com as experiências internacionais. *Dados*, v.4, nº 1, RJ, 2001a.

_____. **As mulheres e o poder político - desafios para a democracia nas próximas décadas.** IN: *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010/ Org. Leila Linhares Barsted, Jacqueline Pitanguy- Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.*

_____. **Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil:** as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política. Revista Brasileira de Ciência Política*, nº2. Brasília, julho-dezembro 2009.

_____. **Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil.** *Estudos Feministas*, ano 9, 2º semestre de 2001b.

BOHN, Simone R. **Feminismo estatal sob a presidência Lula:** o caso da Secretaria de Política para Mulheres. *Revista debates*, v. 4, n. 2, 2010.

BRASIL. (1988). **Constituição da república Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. Ed. 35ª, 2012. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br> >. Acesso em: 14 agos. 2015.

_____. (2006). **Lei 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br> >. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Lei 13. 104**, de 9 de março de 2015. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br> >. Acesso em: 16 agos. 2015.

_____. **Regimento Interno da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2007. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br> >. Acesso em: 20 agos. 2015.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, resolução nº 17, 1989. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br> >. Acesso em: 23 set. 2015.

CAMPANHA NACIONAL CONTRA A VIOLÊNCIA À MULHER TRABALHADORA. **Cartilha produzida pelo Movimento Mulheres em Luta (MML)**, em parceria com o Instituto Latino-Americano de Estudos Sócioeconômicos (ILAESE). Março de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **CENSO, 2010**. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br/> >. Acesso em: 23 out. 2015.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDO E ASSESSORIA. Disponível em: < <http://www.cfemea.org.br/> >. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. **Como parlamentares pensam os direitos das mulheres?** Pesquisa na Legislatura 2007 - 2010 do Congresso Nacional/ orgs. Eneida Vinhaes Dultra e Soraya Fleischer. Brasília: SAAF/Fundação Ford, 2009

CHAPPEL, Louise; WAYLEN, Georgina. **Gender and the hidden life of institutions**. Public Administration, v. 91, nº 3, 2013.

COSTA, Ana Alice Alcântara. **O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. Revista Gênero, v. 5, n. 2, 2005.

COSTA, Ana Alice Alcântara; SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. **Teoria e práxis feministas na academia**. Os núcleos de estudos sobre a mulher nas universidades brasileiras. Estudos Feministas, 1994.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Ed. USP, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua nova, Nº 58, 2003.

HENRIQUE, Ana Lúcia. **Espelho distorcido: a representação das mulheres e dos negros no IBGE e no parlamento**. 2º Simpósio Nacional sobre Democracias e Desigualdades. Brasília, 7 a 9 de maio, 2014.

IMMERGUT, Ellen M. **As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 30. N. 11, 1996.

INTER PARLIAMENTARY UNION (IPU). **Women in politics: 2015: situation in january 2015**. Disponível em: < <http://www.ipu.org/pdf/publications> >. Acesso em: 30 set. 2015.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. IN: Plenarium, Câmara dos Deputados, DF, 2004.

LIMONGI, Fernando. **Estudos legislativos**. CB Martins, & R. Lessa, Horizontes das Ciências Sociais no Brasil, 2010.

MIGUEL, Luís Felipe. **Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”**. Estudos Feministas, 2001.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. **Práticas de gênero e carreiras políticas:** vertentes explicativas. Estudos Feministas, 2010.

MIGUEL, Luís Felipe; FEITOSA, Fernanda. **O gênero do discurso parlamentar:** mulheres e homens na tribuna da Câmara dos deputados. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 1, 2009.

MIRANDA, Cynthia Mara. **Os movimentos feministas e a construção de espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil.** NIEM/UFRGS, 2009.

MULLER, Gustavo. **Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados:** um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. DADOS- Revista de Ciências sociais, Rio de Janeiro, V. 48, nº 1, 2005.

_____. **Representação política:** neo-institucionalismo em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 24, nº 69, fev., 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. **Os modelos de organização do legislativo.** Revista Política Hoje, V. 19, nº 2, 2010.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. **Sistema eleitoral e sistema partidário.** Lua Nova. V. 36, 1995.

NEIVA, Pedro; OGANDO, Ana Carolina. **A agenda feminista no congresso:** participação em comissões e votos de deputados e deputadas no Brasil. V Congresso Latinoamericano de Ciência Política. Asociación Latinoamericana de Ciência Política, Buenos Aires, 2010.

NORTH, Douglass. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.** Fonte de Cultura Econômica, 1990.

PATEMAN, Carole. **El contrato sexual.** Ed. Anthropos. Vol. 87, 1995.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa:** a conexão eleitoral no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003.

PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. **Religando as arenas institucionais:** uma proposta de abordagens multidimensionais dos estudos legislativos. Revista Sociologia e Política, v.20, n.43, 2012.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, nº 68, 2008.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de ideias a uma política de presença? Estudos feministas.** Ano 9, 2º semestre, 2001.

_____. **O que há de errado coma democracia liberal?** Revista Brasileira de Ciência política, nº 6. Brasília, julho- dezembro de 2011.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Mulher e política no Brasil:** os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. Estudos Feministas, 1994.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos civis e políticos:** a conquista da cidadania feminina. IN: O progresso das mulheres no Brasil, CEPIA, 2006.

PITANGUY, Jacqueline. **Advocacy:** um processo histórico. IN: O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010/ Org. Leila Linhares Barsted, Jacqueline Pitanguy- Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011a.

_____. **Mulheres, constituinte e constituição.** IN: Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos sobre igualdade de gênero. Org. Maria aparecida Abreu, Brasília: IPEA, 2011b.

PITANGUY, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares. **Um instrumento de conhecimento e atuação política.** IN: O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010/ Org. Leila Linhares Barsted; Jacqueline Pitanguy – Rio e Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011b.

PITANGUY, Jacqueline; MIRANDA, Dayse. **As mulheres e os direitos humanos.** IN: O progresso das mulheres no Brasil, CEPIA, 2006.

PITKIN, Hanna. **Representação:** palavras, instituições e ideias. Lua nova, São Paulo, 67: 15-47, 2006.

PROGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação:** o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 54, nº 3, 2011.

RANGEL, Patrícia Duarte. **Movimento feminista e direitos políticos das mulheres:** Argentina e Brasil. Brasília: UNB, 2012. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Brasília, 2012.

RIBEIRO, Fernando. **Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico:** divergências metodológicas no campo da Ciência Política. Pensamento Plural, Pelotas, 2012.

RICCI, Paolo. **O conteúdo da Produção Legislativa Brasileira:** Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? DADOS- Revista de Ciências Sociais, RJ, Vol. 46, nº 4, 2003.

RODRIGUES, Almira Correa de Caldas. **Advocacy:** Uma ação política de novo tipo. CFEMEA, 2010.

_____. **Cidadania das mulheres e legislativo federal:** novas e antigas questões em fins do século XX no Brasil. CFEMEA, Brasília, 2001.

SCOTT, Joan. **Gênero:** uma categoria útil para análise histórica. Gender and the politics of history. New York, Columbia University Press. 1989.

SILVA, Danielle Rodrigues. **A representação política das mulheres entre as deputadas federais brasileiras na 54ª legislatura (2011-2014)**. Curitiba: UFPR, 2014. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, 2014.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. **Os partidos políticos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey**. Civitas, Porto Alegre, v.15, n. 1, 2015.

THÉRET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, nº 58, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/> >. Acesso em: 26 set. 2015.

WAYLEN, Georgina. **Understanding “new” institutions: gendering institutional change**. American Political Science Association Conference, 2013.

WAYLEN, Georgina. **What can historical institutionalism offer feminist institutionalist?** Politics & Gender, nº 5, 2009.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Lista dos (as) parlamentares que apresentaram 5 ou mais PLs relacionados aos direitos das mulheres na Câmara dos Deputados entre 1991 a 2014 por sexo.

N de PLs	Autoras	Autores
5	Benedita da Silva (PT); Laura Carneiro (PFL); Jandira Feghali (PC do B); Socorro Gomes (PC do B); Vanessa Grazziotin (PC do B); Sueli Vidigal (PDT);	Carlos Cardinal (PDT); Ennio Bachi (PDT); Cleber Verde (PRB);
6	Alice Portugal (PC do B); Marta Suplicy (PT); Sandra Rosado (PSB);	Alberto Fraga (PMDB); Wigberto Tartuce (PPB);
7	Marinha Raupp (PMDB);	Sandes Junior (PP);
8	Rita Camata (PMDB);	-
9	Fátima Pelais: (PMDB);	-
10	-	-
11	Iara Bernardi (PT).	-
12	-	-
13	-	Carlos Nader (PL);
14	-	-
15	-	José Carlos Coutinho (PFL).

Fonte: Elaboração própria, 2016

APÊNDICE B - Composição e conteúdo dos PLs apresentados pelas coalizões extraideológicas.

PLs	AUTORES	EMENTA	SITUAÇÃO
6150/2005	Osmânio Pereira (PTB); Elimar Máximo Damasceno (PRONA)	Dispõe sobre o estatuto do nascituro e dá outras providências	Arquivado
1763/2007	Jusmari Oliveira (PR); Henrique Afonso (PT)	Dispõe sobre a assistência a mãe e ao filho gerado em decorrência de estupro	Apensado
5498/2009	Henrique Eduardo Alves (PMDB); Cândido Vaccarezza (PT); José Aníbal (PSDB); Ronaldo Caiado (DEM); Rodrigo Rollemberg (PSB); Sandro Mabel (PR); Mário Negromonte (PP); Brizola Neto (PDT); Sarney Filho (PV); Fernando Coruja (PPS); Daniel Almeida (PCdoB); Hugo Leal (PSC); Carlos Willian (PTC); Alice Portugal (PCdoB); Henrique Fontana (PT)	Mini reforma eleitoral, estabelece normas para promover a participação política das mulheres	Transformado em lei
4914/2009	José Genoíno (PT); Manuela D'Ávila (PCdoB); Maria Helena (PSB); Celso Russomanno (PP); Ivan Valente (PSOL); Fernando Gabeira (PV); Arnaldo Faria de Sá (PTB); Solange Amaral (DEM); Marina Maggessi (PPS); Colbert Martins (PMDB); Paulo Rubem Santiago (PDT); Professora Raquel Teixeira (PSDB)	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. Ementa: Aplica à união estável de pessoas do mesmo sexo os dispositivos do Código Civil referentes a união estável entre homem e mulher, com exceção do artigo que trata sobre a conversão em casamento	Transformado em lei
2967/2011	Gabriel Chalita (PMDB); Alessandro Molon (PT); Reguffe (PDT)	Concede salário maternidade pelo prazo de 120 (cento e vinte dias) dias a segurada ou segurado, que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança	Apensado
7551/2014	Salvador Zimbaldi (PROS); João Dado (SD)	Altera os artigos 5º e 8º da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, substituindo o termo gênero por sexo	Arquivado

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site da Câmara Federal, 2016.

ANEXOS

ANEXO A – Índice de associativismo entre deputadas federais, por legislatura

IA	Legislaturas							
	2003-2007		2007-2011		2011-2015		Agregado	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0	16	30,8	18	34,6	22	41,5	56	35,7
1	19	36,5	18	34,6	18	34,0	55	35
2	10	19,2	11	21,2	9	17,0	30	19,1
3	5	9,6	5	9,6	3	5,7	13	8,3
4	2	3,8			1	1,9	3	1,9
Total	52	100	52	100	53	100	157	100

Fonte: Pesquisa Associativismo e representação política feminina. IN: ALMEIDA, Carla; LUCHMANN, Lígia; RIBEIRO, Ednaldo. Associativismo e representação política feminina no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 8, 2012.

ANEXO B - Modalidades de associativismo entre deputadas federais, por legislatura (%)

Modalidades	Legislaturas			
	2003-2007	2007-2011	2011-2015	Agregado
Religiosa	1,9	3,8	9,4	5,1
Comunitária	9,6	11,5	9,4	10,2
Estudantil	13,5	15,4	9,4	12,7
Sindicatos	36,5	32,7	22,6	30,6
Profissional	25	9,6	5,7	13,4
Assistencial	5,8	5,8	3,8	5,1
Organização de mulheres	13,5	13,5	17	14,6
Direitos humanos	11,5	9,6	9,4	10,2
Defesa de grupos	0	3,8	5,7	3,2
Fiscalização de governo	1,9	0	0	0,6
N	52	52	53	157

Fonte: Pesquisa Associativismo e representação política feminina. IN: ALMEIDA, Carla; LUCHMANN, Lígia; RIBEIRO, Ednaldo. Associativismo e representação política feminina no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 8, 2012.

ANEXO C - Ideologia e Capital Familiar

Ideologia	Capital familiar		%		N
	S	N	S	N	
Direita e Centro direita	12	10	39	71	22
Esquerda e Centro esquerda	19	4	61	29	23
Total	31	14	100	199	45

Fonte: NUSP (Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/UFPR). IN: SILVA, Danielle Rodrigues da. A representação política de mulheres entre as Deputadas Federais brasileiras na 54ª legislatura (2011-2014). Curitiba, 2014. Dissertação (Curso de Pós-graduação em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná.

ANEXO D – Distribuição das eleitas para a Câmara Federal entre os seis maiores partidos, 1994-1998

Partido	1990			1994			1998		
	Total de eleitos	Mulheres eleitas	%	Total de eleitos	Mulheres eleitas	%	Total de eleitos	Mulheres eleitas	%
PDS/PPR/PPB	42	4	9,3	52	3	5,8	60	0	0,0
PFL	83	3	3,6	89	2	2,3	105	5	4,8
PMDB	108	6	5,6	107	8	7,5	83	8	9,6
PSDB	38	1	2,5	63	5	7,9	99	7	7,1
PDT	46	6	13,0	34	2	5,9	25	1	4,0
PT	35	5	14,3	50	7	14,0	58	5	8,6

Fonte: Tabela composta a partir de Nicolau (1998) e Anuário Congresso Nacional – 1991 para 1990; e TSE, 1994 – 1998. IN: ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no BRasil. Estudos Feministas, 2001b.