II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GT: Gênero, Inclusão Social e Políticas Públicas

DE MULHERES PARA MULHERES: A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DAS DEPUTADAS FEDERAIS NA TEMÁTICA DE GÊNERO (1987-2017)

OUTUBRO, 2018

CURITIBA/PR

De mulheres para mulheres: a produção legislativa das deputadas federais na temática de gênero (1987-2017)

Geissa Cristina Franco [1]

Resumo: O objetivo geral é averiguar a produção legislativa das deputadas federais no que se refere a temática de gênero no marco temporal 1987 a 2017. O foco dessa pesquisa é avaliar os projetos produzidos pelas deputadas federais voltados apenas para mulheres cisgêneras e as mulheres transgêneras, ou seja, exclui-se dessa análise os projetos voltados para o gênero masculino (homens cisgêneros e transgêneros). Quais são as temáticas que as deputadas federais mais produzem dentro da temática de gênero e qual o sucesso delas na aprovação desses projetos? Os objetivos específicos são: I) Perceber em quais temáticas de gênero as deputadas federais produzem projetos voltados para as mulheres; II) Mensurar a taxa de sucesso na aprovação desses projetos em comparação ao total de projetos aprovados pelas deputadas federais nesses 31 anos de produção legislativa. *H1: As deputadas federais tendem a produzir projetos voltados as temas de maternidade e violência de gênero, visto que são temáticas que são mais discutidas na sociedade refletindo na atuação parlamentar das mesmas.* O método utilizado é a Análise de Conteúdo-Categorial na qual a autora categorizou tanto os projetos gerais quanto os projetos de gênero em categorias (OLIVEIRA, 2008). O corpus total de pesquisa são 4661 proposições legislativas, sendo que 399 são voltados a temática de gênero. Um dos resultados encontrados nessa pesquisa é que a taxa de sucesso das deputadas federais é maior nos projetos voltados a temática de mulher (7%) do que os projetos de maneira geral (3%). Uma das explicações pode ser devido ao fato de serem mulheres e serem destinadas as mulheres cargos-chaves de *soft politics*, especialmente as comissões que tratam do direito de mulheres. Assim, elas criam um maior expertise na área social, especialmente na questão de gênero.

Palavras-chave: Deputadas Federais, Produção Legislativa, Projetos de Gênero

.

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Bolsista da CAPES.

Introdução

Entender a sub-representação feminina na política é fundamental, assim como é relevante compreender como são as atividades legislativas realizadas pelas deputadas federais, e se elas têm interesse em produzir projetos voltados para o grupo 'mulheres' dos quais elas fazem parte.

Neste sentido, essa pesquisa tem como intuito apresentar a produção legislativa das deputadas federais na temática de gênero em um recorte temporal de 31 anos (1987-2017). Assim o problema de pesquisa é: Quais são as temáticas que as deputadas federais mais produzem dentro da temática de gênero e qual o sucesso delas na aprovação desses projetos?

Essa pesquisa é quantitativa e empírica. A metodologia utilizada para categorizar as temáticas é a análise de conteúdo temático-categorial por meio da qual é possível criar categoriais que são replicáveis e confiáveis (OLIVEIRA, 2008). Foram criadas 6 categorias para análise dos projetos de gênero: Violência de gênero, maternidade, participação política das mulheres, orientação sexual e identidade de gênero, acesso ao mercado de trabalho e reconhecimento. O corpus de pesquisa são as 399 proposições legislativas produzidas no período.

H1: Entende-se que as deputadas federais tendem a produzir projetos voltados as temas de maternidade e violência de gênero, visto que são temáticas que são mais discutidas na sociedade refletindo na atuação parlamentar das mesmas.

Um dos resultados encontrados nessa pesquisa é que a taxa de sucesso das deputadas federais é maior nos projetos voltados a temática de mulher (7%) do que os projetos de maneira geral (3%). Uma das explicações pode ser devido ao fato de serem mulheres e serem destinadas as mulheres cargos-chaves de *soft politics*, especialmente as comissões que tratam do direito de mulheres. Assim, elas criam um maior expertise na área social, especialmente na questão de gênero.

1.As deputadas federais brasileiras e a produção legislativa brasileira

A 36ª legislatura da Câmara Federal que corresponde aos anos 1934 e 1935 é relevante para a história das mulheres brasileiras na política, visto que naquela época tomou posse a primeira deputada federal chamada Carlota de Queirós.

No entanto, a história de luta por participação política das mulheres ocorreu ainda no século XIX com a fundação de jornais importantes como o Jornal das Senhoras, O Sexo

Feminino, Belo Sexo e outros que reivindicavam uma maior autonomia das mulheres, sendo que alguns desses eram favoráveis ao voto feminino das mulheres. Temos exemplos de mulheres que reivindicaram o direito a cidadania como a Isabel de Mattos Dillon em 1880, através da Lei Saraiva e da Constituição Política do Império, obteve o direito ao alistamento eleitoral bem como o direito a votar (COSTA, 1998). Outros feitos de autonomia feminina foram vistos no século XIX como no ano de 1874 em que uma mulher conseguiu deixar o Brasil para ir estudar medicina nos Estados Unidos e em 1887 Rita Lobato Velho é a primeira mulher formada em medicina no Brasil (AZEVEDO; RABAT, 2011).

É importante entender como ocorre a participação política das mulheres nos espaços de poder. Duas perguntas podem ser feitas: Quais são os papéis dessas mulheres nos espaços de poder? Como as dinâmicas institucionais interferem nesses papéis? (MORAES *et.al*, 2014). A área da ciência política busca compreender essa perspectiva na medida em que analisa o poder de decisão das mulheres como aponta Moraes et.al (2014) ao apresentar a corrente de estudos voltados a avaliar o desempenho representativo das mulheres.

No caso da pesquisa aqui presente a ideia é avaliar a produção legislativa das deputadas federais voltadas as proposições legislativas que versam sobre a temática de gênero, especificado apenas ao gênero feminino. As mulheres produzem pautas na Câmara Federal sobre essa temática? Caso produzam qual o desempenho político-institucional delas nessa temática?

Por isso, antes de avaliar a produção legislativa das deputadas no recorte temporal 1987-2017 é necessário entender como a teoria avalia a ocupação de mulheres nos espaços de poder que são predominantemente masculinos devido a sub-representação feminina e como é o desempenho político-institucional dos deputados e deputadas dentro do que apresentam os estudos sobre produção legislativa brasileira.

Estudos apontam a importância da representação feminina nos parlamentos como uma chave de fortalecimento da democracia (MORAES *et.al*, 2014). É necessário que as mulheres estejam nos parlamentos, visto que assim não haverá só uma política de ideias (que poderia ser feita pelos homens também), mas também uma política de presença já que as mulheres estarão presentes nesses espaços (PHILLIPS, 2001). Ter mulheres no parlamento (política de presença) faz com que elas possam expressar suas ideias sobre questões que lhes dizem respeito (política de ideias) de uma forma mais assertiva já que elas têm experiência prática dos problemas que lhes permeiam. Quando um Estado é representado por diferentes grupos há um maior equilíbrio na representação política (YOUNG, 2006), por isso a representação das mulheres na Câmara Federal é necessária, visto que as mulheres precisam se ver representadas.

Sobre a importância da participação feminina na política

> A representação feminina nos Parlamentos pode ser vista como importante contribuição para o fortalecimento da democracia. Os grupos de mulheres poderão ter sua perspectiva presente nos debates se tiverem representantes femininas e feministas atuando no Legislativo, ou seja, a presença física de mulheres conjugada com uma política de ideias (BUSANELLO; REHBEIN, 2017).

Além da importância das mulheres ocuparem espaços de poder deve-se entender como é o processo de ocupação desses espaços que antes eram apenas masculinos. Há um termo chamado 'teto de vidro' que se refere as barreiras que as mulheres encontram para conseguirem chegar a cargos mais importantes. Essas barreiras são invisíveis e são fruto de preconceitos. Assim, as mulheres têm mais dificuldades em relação aos homens para ocuparem espaços em cargos executivos (WIRTH, 2011).

A mesma lógica se aplica ao caso das deputadas, já que uma vez eleitas, as mesmas têm mais dificuldade para ocuparem cargos-chaves na Câmara como a presidência de comissões *de hard politics* (áreas duras como economia, finanças, indústria e etc). Os homens ocupam mais a presidência das comissões que as mulheres (eles 26%, elas 22%) e as mulheres só estiveram uma vez presente nas comissões de *hard politics* em 3 legislaturas consecutivas (BUSANELLO; REHBEIN, 2017).

Maiores recursos para os homens do que para as mulher como o exemplo de cargos-chaves ocupados nas comissões podem influenciar no sucesso político-institucional da produção legislativa, já que estar presente como presidente ou vice-presidente de comissões pode significar uma maior especialização do parlamentar naquela determinada área. Aponta-se que as mulheres ocupam as comissões de *soft politics*, visto que nessas comissões

> (...) são abordadas temáticas naturalizadas como de responsabilidade "feminina", como as questões voltadas para a educação, a saúde, a assistência social, assuntos que envolvem a família, associados à lógica de cuidados, compreensão, afeto; questões que, de certa forma, reproduzem a esfera privada como extensões da casa (BUSANELLO; REHBEIN, 2017, p.121).

As mulheres têm uma atuação mais restrita a temas sociais devido ao papel socialmente construído do que é ser mulher. Por isso, as mulheres têm mais dificuldades em ocuparem posições de maior relevância. Os homens no legislativo atuaram em áreas que contribuíram para que eles cresçam na sua área de atuação, algo que não acontece com as mulheres de maneira geral (MIGUEL; BIROLI, 2011).

Um ponto importante é entender além de onde se encontram (local de atuação) das deputadas na Câmara é entender de forma geral como é a produção legislativa dos deputados e

das deputadas. A Constituição de 1988 preservou poderes legislativos que os presidentes já tinha durante a ditadura, o que se observa nesse período é uma continuidade legal entre a ditadura e a redemocratização brasileira (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Essa continuidade interfere na produção legislativa

> Os dados levantados mostram que o Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 41).

Nota-se a preponderância do Executivo no poder de aprovar projetos legislativos. O desempenho político-institucional do Executivo é maior no que se refere a aprovação de proposições legislativas. O Executivo tem o domínio da produção já que 86% das proposições que se tornam normas jurídicas são produzidas pelo Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Fazendo um recorte de gênero nessa análise, como já foi apontado anteriormente as mulheres sofrem barreiras institucionais que não podem ser vistas quando ocupam cargos importantes. Assim, se a produção legislativa já dos legisladores é pequena em comparação ao Executivo, deve-se pensar sobre o quanto a produção legislativa é menor para as deputadas, já que elas estão em menor número e não ocupam as posições-chaves de grande importância na Câmara Federal como aponta (BUSANELLO; REHBEIN, 2017).

2.Metodologia

Essa seção do trabalho busca explicar de que maneira foi construído o banco de dados da pesquisa, assim como a forma como foram construídas as categorias dos projetos voltados a temática de mulher. Por fazer parte de uma pesquisa mais ampla de dissertação alguns passos realizados na dissertação devem ser apresentados, visto que o banco de dados é o mesmo da dissertação.

A raspagem dos dados foi realizada por meio do site da Câmara Federal. Coletou-se individualmente as proposições legislativas (Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Proposta de Emenda a Constituição) apresentadas pelas deputadas federais desde 1987. O corpus de análise são 401 proposições legislativas em um recorte de 31 anos, correspondendo a produção de .... deputadas federais. Considera-se para a análise tanto as deputadas eleitas quanto as suplentes.

As variáveis coletadas na pesquisa são:

Variável	Explicação
Tipo de proposição	Se é um Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar ou Proposta de Emenda a Constituição.
Autoria Individual ou coautoria	Foi realizado individualmente ou em coautoria.
Proposições	Número da proposição.
Ementa	Explicação sobre o que se trata o projeto na ementa.
Número de autores do projeto	Quantos deputado(a)s produziram a proposição.
Projetos com coautoria- apenas mulheres ou com coautoria de homens	Coleta apenas dos projetos com coautoria, verificando quais projetos feitos apenas por mulheres e quais são feitos com parceria de homens.
Gênero da autoria dos projetos em conjunto	Verificar se é mulher ou homem o primeiro autor ou autora dos projetos feitos em conjunto.
Autora	Nome da autora do projeto e se for em coautoria coloca-se o primeiro nome da lista seguido de outros. Ex: Ana Maria e outros.
Estado	Qual o estado da autora do projeto, quando é em coautoria coloca-se: mais de um estado
Partido	Qual o partido das deputadas, se for em coletividade: mais de um partido.
Data de apresentação	A data de todas as proposições apresentadas.
Data de aprovação	Apenas os que viraram norma jurídica, a data que viraram norma jurídica.
Situação	Qual a situação em que o projeto se encontra. 4 categorias foram criadas: Arquivada, em tramitação, transformada em norma jurídica, vetado totalmente.
Temática do projeto	Avaliar em cada projeto qual temática possuem. Criaram-se as temáticas: econômico, social, trânsito, gestão, orçamento, meio-ambiente, honorífico, político.
Temática de gênero	Avaliar se o projeto trata sobre direito para as mulheres. Todos os projetos voltados a direita para as mulheres foram enquadrados na temática geral "social".
Tipo de temática de gênero.	Classificou-se os projetos de gênero na classificação: maternidade, acesso ao mercado de trabalho, orientação sexual e identidade de gênero – mulheres bissexuais e trans, participação política das mulheres, reconhecimento e violência de gênero.

Hard, Middle e Soft Politics	Enquadram os projetos nessas 3 temáticas. Os projetos coletados na temática social, meio-ambiente e honorífico são soft politics. Orçamento, econômico, político e trânsito são hard e gestão são middle.
Governo x oposição	Nos projetos de autoria individual avaliar se as deputadas fazem parte do governo ou da oposição.
Tempo de tramitação	Quanto tempo leva a tramitação dos projetos que foram aprovados.

Quadro produzido pela autora.

O método utilizado para criar as variáveis 'temática do projeto' e 'tipo de temática de gênero' foi por meio da Análise de Conteúdo Temático-Categorial. Sobre as categorias criadas buscou-se que elas sejam homogêneas e que com essas categorias seja possível findar todos os textos possíveis e imagináveis. Essas categorias precisam ser excludentes, ou seja, não é possível que uma categoria se encaixa na outra. E além disso, as categorias devem se apresentar de forma objetiva e clara. Se o pesquisador conseguir criar categorias objetivas e que sejam excludentes, é possível tirar as principais características de cada texto analisado como Unidade de Registro (OLIVEIRA, 2008).

No que se refere a temática de gênero é necessário apresentar o que se define como as temáticas criadas.

Quadro 5- Explicação sobre os projetos voltados a temática de mulheres

Tipo de projeto	**Explicação**
Violência de gênero	As proposições legislativas que versam sobre os diversos tipos de violência que as mulheres sofrem, sendo elas desde violência doméstica até feminicídio. Um exemplo seria o aumento na pena por crimes praticados contra as mulheres
Maternidade	Proposições legislativas que garantem direitos para as gestantes e mães. Exemplos seriam aumento de licença maternidade
Participação política das mulheres	Proposições que versam sobre o maior acesso das mulheres nos espaços políticos. Um exemplo seria o aumento de cadeiras para as mulheres no legislativo por meio de cotas.
Orientação sexual e identidade de gênero- muheres lésbicas e trans	Projetos que garantem direitos para as mulheres lésbicas e transgêneras/travestis. Um exemplo é as

	mulheres trâns também estarem incluídas dentro da Lei Maria da Penha.
Acesso ao mercado de trabalho	Proposições legislativas que retratam sobre a mulher no mercado de trabalho. Um exemplo é o aumento de vaga para as mulheres em empresas
Reconhecimento	As proposições que garantem as mulheres direitos ainda não reconhecidos. O exemplo seria acesso gratuito para todas as mulheres ao exame de prevenção do câncer de mamas.

Quadro produzido pela autora.

A partir da criação dessas variáveis e com elas a coleta de dados foi possível encontrar dados que ajudam a compreender a atividade legislativa das deputadas. Na próxima seção esses dados serão apresentados.

Resultados preliminares

Após apresentar a teoria sobre participação da mulher na política e a metodologia utilizada nessa pesquisa será apresentado alguns dados encontrados nessa pesquisa.

O primeiro dado importante que deve-se saber é a quantidade de projetos que foram de autoria individual e a quantidade que foram em coautoria. Através do gráfico 1 é possível perceber que boa parte dos projetos são de autoria individual.

Gráfico 1 – Proporção de projetos produzidos individualmente e em conjunto

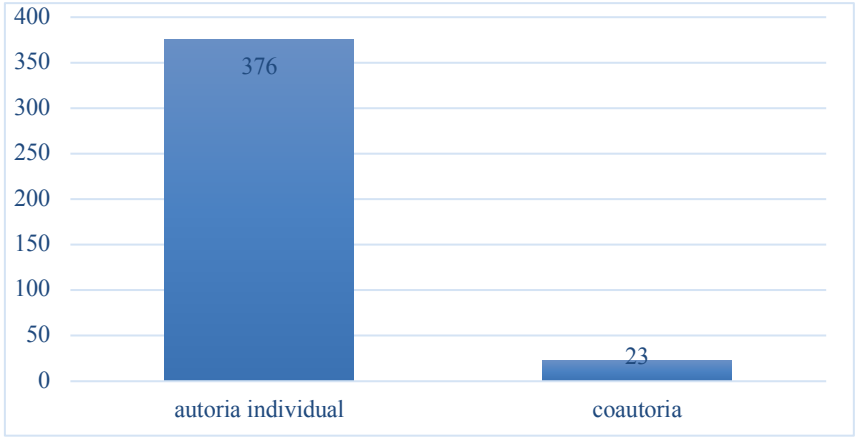

Gráfico produzido pela autora.

Desses projetos produzidos individualmente algo interessante em saber é quais deputadas que atuam no legislativo em maior grau nessa temática de produção. Foram

selecionadas as deputadas que têm mais de 10 projetos apresentados. Os dados do gráfico 2 mostram que 123 proposições legislativas de um total de 399 (quase 1/3 delas) foram produzidas por 9 deputadas, sendo que a Laura Carneiro é responsável por 7% da produção total (28 projetos).

Gráfico 2 – Deputadas que mais produziram projetos de gênero

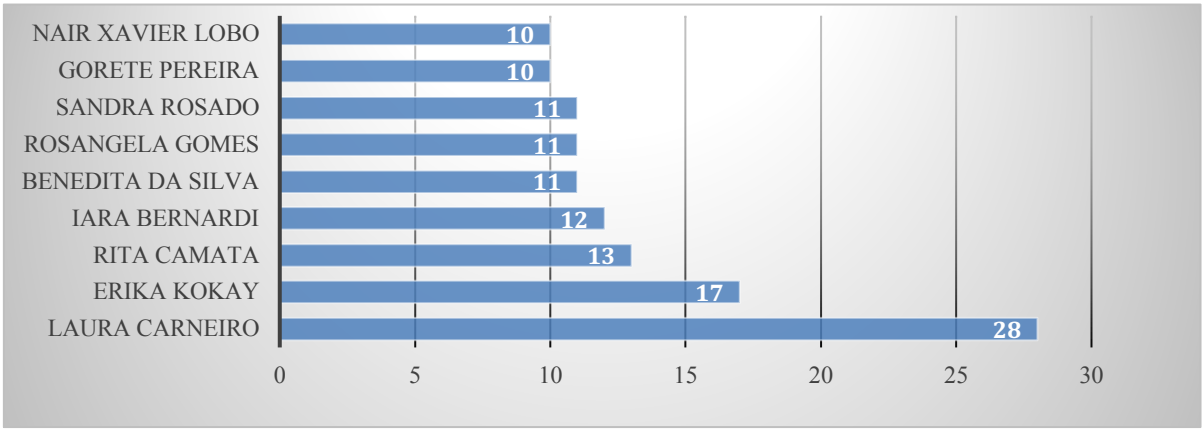

Gráfico produzido pela autora.

Uma questão importante é descobrir quantos desses projetos se transformaram em norma jurídica. No gráfico 3 pode-se perceber que boa parte dos projetos já foram arquivados ou estão em tramitação. Apesar disso há 29 proposições que se transformaram em norma jurídica.

Tabela 1- Situação dos projetos voltados a temática de gênero produzidos pelas deputadas

Situação da preposição	Número
Arquivada	189
Em tramitação	180
Transformado em Norma Jurídica	29
Vetado totalmente	1

Tabela produzido pela autora.

Assim, após ter esse panorama geral é necessário saber de que temática são esses projetos voltados a mulher e especialmente os que se transformaram em norma jurídica. No gráfico 4 percebemos que a categoria reconhecimento é a com maior número de projetos

produzidos e em segundo lugar violência de gênero e terceiro lugar maternidade. A última colocação é orientação sexual e identidade de gênero.

Gráfico 3- Quantidade de projetos por temáticas de gênero

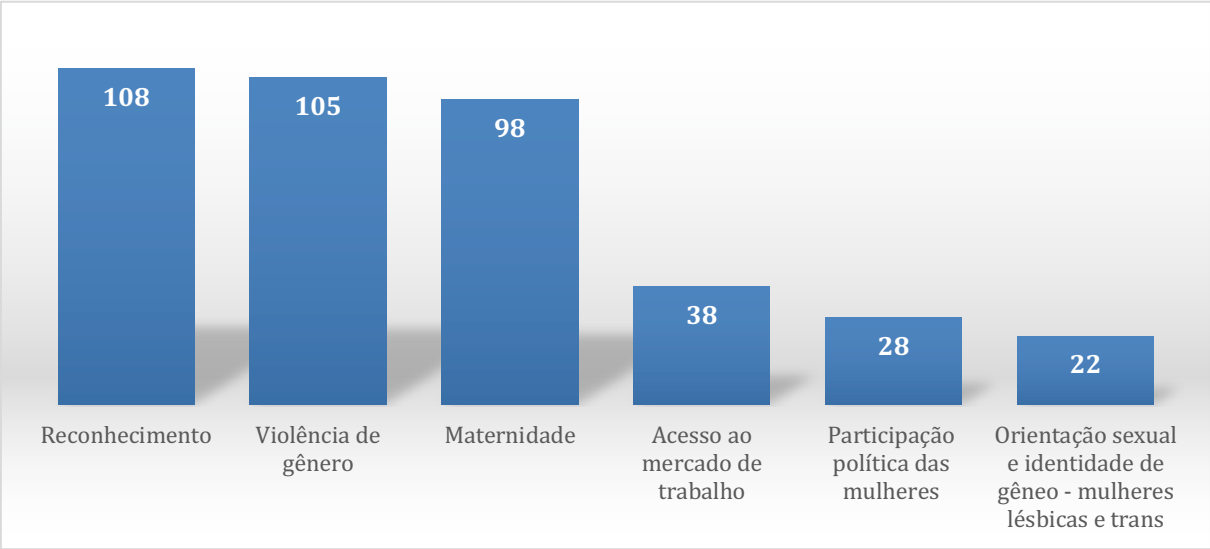

Gráfico produzido pela autora.

No gráfico 4 pode-se perceber que a quantidade de proposições que conseguiram ser aprovadas segue na medida do possível a mesma lógica da quantidade de proposições enviadas para apreciação, visto que reconhecimento teve a primeira colocação, alterando a colocação de maternidade e violência de gênero, já que se produziu mais sobre violência de gênero, no entanto se aprovou mais projetos voltados a maternidade. Nenhum projeto sobre identidade de gênero e orientação sexual foram aprovados.

Gráfico 4 – Temática dos projetos transformados em norma jurídica

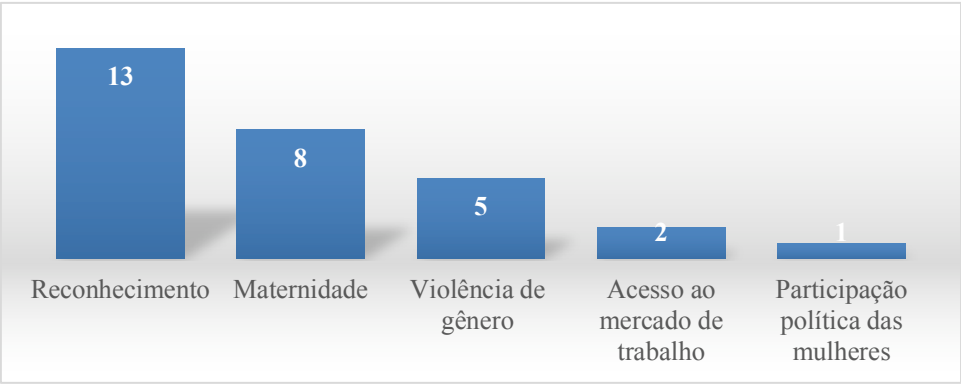

Gráfico produzido pela autora.

Entre 1987-2017 foram produzidos 4661 proposições legislativas por parte das deputadas federais, sendo as deputadas autoras ou coautoras. Dessas 4661 proposições apresentadas 158 se transformaram em norma jurídica. A temática dessas proposições aprovadas segue no gráfico 5. A taxa de sucesso das deputadas nas temáticas gerais é de 3,34%. Uma taxa de sucesso baixa.

Gráfico 5- Temática das proposições que se tornaram norma jurídica produzidas por deputadas (1987-2017).

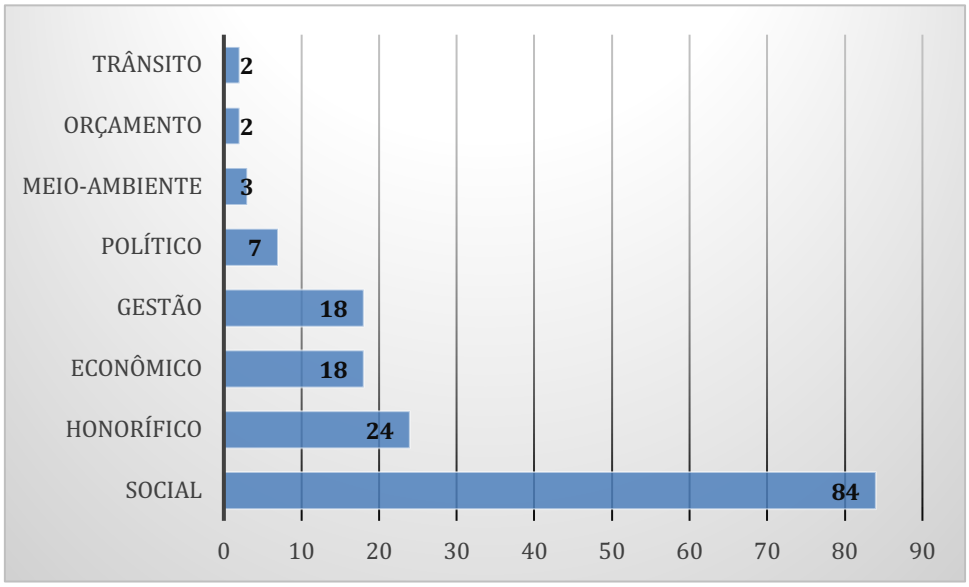

Gráfico produzido pela autora.

Os projetos voltados para as mulheres se enquadram na temática geral 'social'. Como já apresentado, as deputadas tiveram aprovados 29 projetos de 399, isso equivale a uma taxa de sucesso de 7,2%. Nota-se que as deputadas federais têm uma maior taxa de sucesso nos projetos voltados a mulher que os projetos de maneira geral.

84 projetos de cunho social foram aprovados, e desses 84 é visto que 29 são voltados a temática de gênero. Os projetos voltados a temática de mulheres equivalem a quase 35% da aprovação dos projetos de cunho social.

Através desses resultados preliminares apresentados já é possível ter uma ideia sobre o que as deputadas federais produzem na temática de gênero. A análise sobre os dados obtidos será apresentada na próxima seção que apresenta a conclusão da pesquisa.

Conclusão

Os dados apresentados apontam que a maior taxa de aprovação na temática de gênero é nos projetos denominados de 'reconhecimento' (13 projetos aprovados). Exemplos de projetos voltados a essa área são temas sobre a descriminalização das mulheres, o aborto, chefe de família ter o direito a terra pública, reajuste de pensão as viúvas. Direitos que reconhecem a mulher como uma indivídua e não como objeto. É também nessa temática a maior produção legislativa (108 projetos).

O segundo lugar na aprovação são os projetos voltados a maternidade (8 projetos). São os projetos que tratam sobre a gestantes e mães. Na terceira colocação com a aprovação de 5 projetos são os voltados a violência de gênero que tratam das diversas formas de violência que as mulheres sofrem.

Na hipótese de trabalho acreditava-se que os projetos em que haveria uma maior produção seriam os voltados a maternidade e violência de gênero. No entanto, os projetos que reconhecem as mulheres enquanto indivíduo ganham no número de produção com uma diferença pequena em relação aos de maternidade, mas ganham. É algo notável, já que esse dado aponta que as parlamentares buscam maior reconhecimento enquanto seres pensantes que merecem direitos ainda não conquistados.

Os projetos voltados a orientação sexual e identidade de gênero são os de menor produção (22 projetos em 31 anos) e é a única temática em que não se conseguiu nenhuma aprovação. Isso mostra que as mulheres transgêneras e bissexuais são ainda mais sub-representadas no legislativo federal.

Os resultados mostram que as mulheres têm mais sucesso quando aprovam projetos na temática de gênero do que de maneira geral (em todas as temáticas). Ao longo do desenvolvimento teórico dessa pesquisa foram apresentadas as análises de Biroli e Miguel (2009) sobre o papel do que é ser mulher e seus papéis na sociedade e o quanto isso influência no trabalho legislativo das mesmas. Os resultados da pesquisa só confirmam essa análise, todavia pensando na temática geral dos projetos a temática econômica e gestão se encontram na terceira e quarta colocação nos mostrando que as deputadas buscam legislar e aprovar projetos em outras áreas *(hard politics*).

A área social é a de maior produção e aprovação, e sobre essa afirmação fica o questionamento: não devemos apenas pensar na sub-representação das mulheres no parlamento, mas também na violência simbólica que as parlamentares sofrem quando lá estão determinando um tipo de atividade legislativa mais predominante. Preparar essas parlamentares para

ocuparem maiores espaços e pensar em como as instituições também são importantes na análise do papel parlamentar das deputadas. É necessário que as parlamentares estejam presentes em mais comissões de hard e middle politics e também ocupem mais a liderança de partidos e outros cargos relevantes na Câmara.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno (orgs). **Palavra de mulher: oito décadas do direito do voto**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

BUSANELLO, Elisabete; REHBEIN, Malena. **AS DEPUTADAS FEDERAIS NA PRESIDÊNCIA E VICE-PRESIDÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: QUEM SÃO ELAS E COMO CHEGARAM LÁ?** E-legis, Brasília, n. 23, p. 106-132, maio/ago. 2017.

COSTA, Ana Alice Alcântara. **As donas do poder: mulher e política na Bahia**. Salvador: NEIM/UFba; Assembleia Legislativa da Bahia,1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Mudanças constitucionais, desempenho do Legislativo e consolidação institucional,** capítulo 2. Executivo e Legislativo na ordem constitucional. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. **O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados.** Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 1, 2009.

MORAES, *et.al*. **Mulheres, política e sub-representação. Um estudo sobre correlação entre qualidade da democracia, ideologia e mulheres no parlamento.** Derecho y Cambio Social. 01/04/2014.

WIRTH, Linda. **Breaking through the glass ceiling**: women in management. Geneva: International Labour Office, 2001.