

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Ana Cláudia Sousa Oliveira

**O IMPACTO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NA REPRESENTAÇÃO
FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Brasília

2015

Ana Cláudia Sousa Oliveira

**O IMPACTO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NA REPRESENTAÇÃO
FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) como parte da avaliação do Curso de Especialização em Parlamento e Direito.

Orientadora: Ladislene Aparecida de Almeida Marques

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Oliveira, Ana Cláudia Sousa.

O impacto das cotas eleitorais de gênero na representação feminina na Câmara dos Deputados [manuscrito] / Ana Cláudia Sousa Oliveira. – 2015.
50 f.

Orientador: Ladislene Aparecida de Almeida Marques.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Parlamento e Direito, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Mulher na política, Brasil. 3. Ação afirmativa, Brasil. I. Título.

CDU 396.9 (81)

**O IMPACTO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NA REPRESENTAÇÃO
FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Trabalho de conclusão de curso – Curso de Especialização em Parlamento e Direito da
Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2015.

Aluna: Ana Cláudia Sousa Oliveira

Banca Examinadora:

Ladislene Aparecida de Almeida Marques

João Carlos Medeiros De Aragão

Brasília, 23 de junho de 2015.

Venho me apresentar e solicitar seus votos para que se consagre um grande princípio: a igualdade política e civil dos sexos. Uma assembleia legislativa inteiramente composta de homens é incompetente para aprovar leis que regem uma sociedade composta de homens e mulheres.

Jeanne Deroin, feminista francesa fundadora do jornal *A Opinião das Mulheres*, em carta de apresentação de candidatura à Assembleia Legislativa, em 1849.

RESUMO

Mais de oito décadas após a aprovação do voto feminino na legislação brasileira, as mulheres ainda são sub-representadas na política. Apesar de serem mais de 50% da população, ocupam menos de 10% do total de cadeiras da Câmara dos Deputados. Na tentativa de amenizar essa distorção, em meados dos anos 1990, cotas de gênero foram incluídas na legislação eleitoral, determinando que as mulheres componham ao menos 30% das candidaturas para cargos do Poder Legislativo nas esferas federal, estadual e municipal (exceto Senado Federal). Esse trabalho busca analisar o impacto dessa norma na ampliação da participação feminina na Câmara dos Deputados, a partir da análise de dados relativos às candidaturas de mulheres, da eleição de representantes do sexo feminino e da atuação da bancada feminina da Câmara nas últimas décadas. A análise dos dados de candidaturas revela que, entre 1994 e 2014, o percentual de candidatas ao cargo de deputado federal aumentou de 6,15% para 29,06% – aumento significativo, apesar de o percentual de candidaturas do sexo feminino continuar abaixo dos 30% determinados pela legislação eleitoral. O número de eleitas, porém, não evoluiu da mesma maneira. Em 1994, as mulheres ocupavam cerca de 6% das cadeiras da Câmara dos Deputados e, em 2014, o percentual de mulheres eleitas subiu somente para 9,94%. O fracasso das cotas na busca pela equidade de representação de gêneros na Câmara dos Deputados é evidente quando se analisam os dados dos resultados de eleições, porém a análise da atuação da bancada feminina nas últimas décadas traz resultados mais positivos. Dados relativos à apresentação de proposições legislativas e de ocupação de cargos diretivos na Câmara apontam que, proporcionalmente, as deputadas têm sido mais ativas que os deputados federais, principalmente após a implementação da política de cotas. Isso, porém, não é o suficiente para considerar as cotas de gênero bem-sucedidas, pois a desigualdade de gênero continua grave na política nacional e os interesses femininos sub-representados. A observação dos dados em conjunto aponta para a necessidade de reformulação das ações oficiais de combate à desigualdade de gênero e para a urgente inclusão política não só das mulheres, mas de todos os grupos minoritários que compõem a sociedade.

Palavras-chave: Representação feminina. Sub-representação política. Cotas eleitorais de gênero. Câmara dos Deputados. Feminismo. Desigualdade de gênero.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A MULHER NA POLÍTICA: A IMPORTÂNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE GRUPOS MINORITÁRIOS	10
1.1 A importância da diversidade na política.....	14
1.2 Meios para inclusão política	15
2 A CONQUISTA DO VOTO FEMININO NO BRASIL: O PRIMEIRO PASSO DAS MULHERES NA VIDA POLÍTICA	17
2.1 A atuação das primeiras eleitas	20
2.2 A redemocratização e a formação de uma identidade política feminina	23
3 AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO E A CÂMARA DOS DEPUTADOS	27
3.1 Resultados eleitorais na vigência das cotas	29
3.2 Análise do desempenho da política de cotas.....	32
4 ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA BANCADA FEMININA NO CONTEXTO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO	35
4.1 A institucionalização da bancada feminina	35
4.2 Análise dos dados	35
4.3 Apresentação de proposições	36
4.4 Tramitação de proposições	39
4.5 Cargos diretivos em comissões	41
4.6 Conclusão da análise de dados	42
CONCLUSÕES	43
REFERÊNCIAS	46

INTRODUÇÃO

Ao redor do mundo, o acesso das mulheres aos direitos políticos ocorreu em diferentes em períodos¹. Na Nova Zelândia, por exemplo, as mulheres conquistaram o direito ao voto em 1893. As mulheres suíças e portuguesas, por sua vez, conquistaram esse direito apenas nos anos 1970, oito décadas depois. Em alguns países africanos, a aprovação do sufrágio feminino aconteceu de forma ainda mais tardia. No Brasil, o sufrágio feminino foi conquistado durante o governo Vargas, com a aprovação do Código Eleitoral de 1932.

Conquistar o direito de votar e ser votada, no entanto, não foi o suficiente para garantir o acesso efetivo das mulheres à política no Brasil. Nas quatro primeiras décadas que se sucederam à conquista dos direitos políticos das mulheres brasileiras, o número de mulheres que saiu vitorioso de eleições para o Legislativo federal, por exemplo, não ultrapassou uma dezena. Apenas na década de 1980, durante o processo de redemocratização pós-ditadura militar, esse número teve um aumento mais significativo. No entanto, até hoje, mais de oitenta anos após a inclusão das mulheres no processo eleitoral, as representantes do sexo feminino na Câmara não ultrapassam 10% do total de parlamentares, mesmo com as mulheres sendo mais de 50% da população, de acordo com o último Censo.

Esse quadro de sub-representação não é exclusividade do Brasil. Como decorrência da conquista tardia de direitos políticos para mulheres na maioria dos países, a marginalização da mulher na política, seja pela sub-representação no Legislativo, seja pela baixa ocupação de posições de poder e influência na vida pública e na vida privada de modo geral, é uma realidade da maioria dos sistemas políticos democráticos atualmente (Young, 2006).

Nas últimas décadas, os movimentos sociais – os feministas particularmente a partir dos anos 1970 – têm dado ênfase à necessidade de maior inclusão política, de efetiva representação dos grupos minoritários, não apenas no Poder Legislativo, mas também em comissões e conselhos, em instâncias diretivas de empresas e órgãos públicos e privados (Young, 2006).

No Brasil, a baixa participação da mulher no jogo político institucional é um fenômeno que se manifesta em termos nacional, estadual e municipal (Pinto, Moritz, 2009). Para tentar reverter esse quadro no âmbito do Poder Legislativo, em meados da década de

¹ Ver cronologia no site da União Interparlamentar: <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>.

1990, foi aprovada uma alteração à legislação eleitoral que introduziu um percentual mínimo de candidaturas de gêneros distintos nas listas partidárias, com o objetivo de que os partidos apresentassem, no mínimo, 30% de candidaturas femininas nas eleições proporcionais.

Quase duas décadas após a inclusão das cotas eleitorais de gênero na legislação nacional, é possível analisar o seu impacto na representação feminina no Parlamento: desde a aprovação da lei de cotas, cinco eleições para a Câmara dos Deputados já foram realizadas.

O objetivo deste trabalho será fazer uma análise da trajetória da bancada feminina da Câmara dos Deputados no contexto das cotas eleitorais de gênero, traçando um breve panorama histórico que começa com a inserção da mulher na vida política do país e chega até as últimas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2014.

Na primeira seção do trabalho, apresenta-se a abordagem de diversos autores sobre a importância da presença de grupos minoritários, em especial das mulheres, nas arenas de representação política.

A segunda seção é composta por dados históricos do ingresso da mulher no Congresso Nacional, contemplando desde a conquista dos primeiros direitos políticos, durante a Era Vargas, até o período da reabertura política, após a ditadura militar, quando as mulheres passaram a se organizar como bancada na Câmara.

A terceira seção trata da aprovação das cotas eleitorais de gênero, em 1997, e do seu impacto para a candidatura e a eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados.

E, finalmente, a quarta e última seção do trabalho busca analisar o contexto de político de inserção das cotas eleitorais de gênero, a partir da verificação de dados da atuação legislativa da bancada feminina nas legislaturas anteriores e posteriores à aprovação da lei de cotas, no período pós-constituente.

1 A MULHER NA POLÍTICA: A IMPORTÂNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE GRUPOS MINORITÁRIOS

Quando se fala em maior inclusão das mulheres na política, muitos são os argumentos que surgem na literatura especializada, mas, certamente, o mais recorrente deles é o argumento da injustiça: não é justo que, sendo as mulheres mais de 50% da população, os principais espaços de poder sejam monopolizados pelos homens. Se vivêssemos em uma sociedade sem obstáculos estruturais, políticos ou culturais, certamente o número de representantes políticos dos dois sexos seria mais equilibrado. No entanto, vivemos em um contexto de discriminação estrutural, no qual as pessoas têm os mesmos direitos formais, mas são impedidas de exercê-los em função de desigualdades econômicas, sociais ou por discriminação (Sacchet, 2012).

A inclusão das mulheres na política, assim como ocorre com a equidade de gênero no mercado de trabalho como um todo, é dificultada porque a noção liberal de cidadania, no seu sentido de relação dos indivíduos com o Estado, foi construída a partir de uma imagem masculina de cidadão. Em função disso, direitos relacionados ao universo feminino, como o direito reprodutivo, foram excluídos da agenda pública, colocados em segundo plano, como se não fossem essenciais à vida em sociedade – ou pelo menos não tão essenciais quanto os direitos tradicionalmente reconhecidos e assegurados aos indivíduos do sexo masculino (Sacchet, 2012).

Por essa razão, hoje, não é necessário que as mulheres sejam arbitrariamente excluídas do mercado de trabalho ou da vida política, essa exclusão é uma consequência natural das relações sociais, porque os valores da vida pública foram estabelecidos primordialmente com base em interesses masculinos (Kymlicka, 2006).

A mulher é desencorajada desde sempre a participar da vida política, o que Bourdieu define em sua obra *A dominação masculina* como uma “impotência aprendida”:

espécie de efeito Pigmalião invertido ou negativo, que se exerce tão precoce e tão continuamente sobre as mulheres e que acaba passando totalmente despercebido. [...] a própria proteção “cavalheiresca”, além de poder conduzir a seu confinamento ou servir para justificá-lo, pode igualmente contribuir para manter as mulheres afastadas de todo contato com todos os aspectos do mundo real “para os quais elas não foram feitas” porque não foram feitas para elas (Bourdieu, 2002, p. 77).

Há autores que apontam que, para reverter esse quadro, seria necessária uma completa reestruturação do modelo político e social em que vivemos, construindo um modelo alternativo que incorporasse as especificidades da condição de vida de homens e mulheres, tanto na esfera pública como na esfera privada. Eliminar, assim, a falácia de que a forma como o mundo é organizado hoje é neutra e universal, quando, na verdade, há um claro tratamento preferencial para os homens (Sacchet, 2012; Kymlicka, 2006).

Argumenta-se, ainda, que é inconcebível que um Legislativo composto em sua maioria por homens se empenhe para modificar o sistema de gênero atual, no qual os homens são privilegiados. E, mesmo que se cogite operar essas mudanças no Legislativo, dificilmente elas seriam consideradas prioritárias na já extensa agenda parlamentar (Sacchet, 2012; Young, 2006).

Assim, são propostas medidas mais imediatas para a reversão desse quadro, ações afirmativas niveladoras do campo de disputa eleitoral entre homens e mulheres, como as cotas de gênero nas listas partidárias, por exemplo. A definição sobre o tipo de medida ideal para reverter o quadro de sub-representação parlamentar varia de acordo com a situação política, a natureza das clivagens estruturais da sociedade, do contexto institucional da representação. Se a medida adotada for bem sucedida, a consequência natural é a mudança dos atores que definem as políticas e, a partir dela, torna-se possível pensar mais concretamente na promoção da equidade de gênero em outras esferas (Sacchet, 2012; Young, 2006).

Quando há um histórico de marginalização de certos grupos do campo de influência política, os membros desses grupos tendem a se desafeiçoar do processo político, ficando apáticos ou se recusando a se engajar com outros grupos para tentar resolver problemas compartilhados. Nessas circunstâncias, a representação especial de grupos desfavorecidos, pelas cotas ou outro meio de inclusão, funciona como um estímulo à participação e ao engajamento de um grupo que, talvez, sem isso, ficasse eternamente alijado da vida política (Young, 2006).

Afora os debates acadêmicos, a inclusão de diferentes grupos sociais na política tem sido recomendada por organismos multilaterais e por governos, como forma de tornar os processos políticos mais representativos e, como consequência, diminuir o sentimento de desconfiança nas instituições democráticas, de desconexão e impotência dos cidadãos para influenciar a política. Além disso, o aumento da inclusão e da influência dos grupos sociais

sub-representados pode contribuir para o enfrentamento e a redução da desigualdade social estrutural (Sacchet, 2012; Young, 2006).

De forma geral, há pouca discordância na literatura com relação ao argumento de que é preciso ter os interesses dos mais diversos grupos sociais representados na arena política. Não há consenso, porém, para se determinar quem seriam os atores mais indicados para representar esses grupos.

Há os que argumentam que não há nada que garanta que grupos sociais discriminados seriam os melhores articuladores e defensores dos interesses de seu próprio grupo, pois o compartilhamento de traços físicos ou experiências pessoais não necessariamente significa também a semelhança nas visões sobre os seus interesses ou o seu próprio reconhecimento como portadores de identidades comuns, unificadas. Um grupo de mulheres, por exemplo, tem histórias de vida que as tornam muito diferentes entre si, com interesses e posicionamentos ideológicos distintos (Sacchet, 2012; Young, 2006).

Para Young (2006), todas as perspectivas dos grupos sociais diferenciados devem estar representadas politicamente. No entanto, ela questiona quem teria legitimidade para fazer essa representação: “é necessário que a pessoa que representa a perspectiva de um grupo social num determinado contexto político seja um membro daquele grupo?”. No Brasil, pouco mais de 50% da população é formada por mulheres e, sendo assim, a perspectiva desse grupo deveria estar presente no Congresso Nacional. Isso significa ser preciso que ao menos 50% do Parlamento seja formado por mulheres?

No modelo de representação descritiva, também chamado de espelho ou microcômica, que consta da tipologia de Hanna Pitkin na obra *The concept of representation* (1967), o representante funciona como um substituto dos seus representados. Os espaços de representação, como o Parlamento, funcionariam como uma miniatura da população e os representantes espelhariam as características dos representados naquele espaço. Nesse tipo de representação, a atuação do representante tem menos importância do que aquilo que ele é. O ato de representar é muito mais uma forma de “substituir” ou “pôr-se por” do que uma atividade.

De acordo com esse modelo, para que um Parlamento fosse de fato representativo, bastaria que os seus membros possuísem determinados atributos (ser mulher, negro ou índio, por exemplo) que refletissem os grupos pertencentes àquela sociedade e, sendo assim, a

eleição poderia ser facilmente substituída por uma amostragem aleatória – aliás, talvez a amostragem fosse o único meio de se alcançar uma representação estatística da sociedade no Parlamento, pois a escolha do eleitorado provavelmente não refletiria essa demanda (Pitkin, 1967; Pinto; Moritz, 2009).

Dessa forma, em uma sociedade fictícia composta em sua maioria por mulheres negras, bastaria que a maioria das pessoas eleitas (ou escolhidas aleatoriamente) para o Parlamento fossem mulheres negras, de forma que o Legislativo se tornasse um microcosmo que espelhasse o macrocosmo que é aquela sociedade, pouco importando se a atuação política das mulheres eleitas abarca ou não temas de interesse das mulheres negras das quais elas seriam representantes.

O maior problema desse tipo de representação, de acordo com Pitkin (1967), é dar mais ênfase à composição do corpo legislativo do que ao seu conteúdo, como se as características do representante político importassem mais do que a sua atuação. Nesse tipo de abordagem, não há espaço para *accountability* ou prestação de contas, pois uma pessoa apenas pode ser considerada responsável pelos seus atos, e não por aquilo que ela é. Por essa razão, Pitkin aponta esse modelo de representação como inadequado, já que, na sua visão, o povo deveria estar presente no Legislativo por meio dos atos dos representantes, e não nas suas características. De nada adiantaria ter no Parlamento um verdadeiro microcosmo da sociedade, no qual todos os grupos sociais estão representados, se isso não garantisse representação responsável e responsiva para os cidadãos (Sacchet, 2012).

Young (2006) argumenta que não é essencial que os representantes pertençam ao grupo que irá representar (ou seja, ser mulher para representar mulheres, ser negro para representar negros, ser índio para representar índios, etc.), porém, é essencial que esses representantes estejam situados em relações sociais que lhes propiciem experiência e percepções sociais similares a de uma pessoa que pertença àquele grupo. Por exemplo, um homem para representar mulheres pode ser algum ativista defensor da equidade de gêneros, ou um especialista em saúde da mulher, ou um estudioso de qualquer outro tema relacionado ao universo feminino, e assim por diante.

1.1 A importância da diversidade na política

Apesar de não haver uma relação automática entre pertencer a determinado grupo e agir como um bom representante desse grupo no Legislativo, é incontestável que uma composição mais plural dos espaços político-decisórios propicia a expressão de diferentes perspectivas e favorece a construção de políticas voltadas a necessidades sociais mais amplas (Sacchet, 2012).

Se a representação estatística dos mais diversos grupos que compõem uma sociedade nos parlamentos é pouco provável de se verificar na prática e, mesmo se concretizada, não garantiria uma sociedade mais democrática e igualitária, a situação inversa (não ter grupos minoritários representados no Legislativo) é muito reveladora do quão excludente é aquela sociedade,

pois é muito pouco provável que um parlamento sem a presença de negros, mulheres e indígenas tenha grandes preocupações com as causas próprias desses grupos, até porque essa ausência já denuncia suas condições subalternas (Pinto; Moritz, 2009).

A presença de determinados grupos minoritários no Legislativo evita a eliminação deliberada de alguns interesses da agenda pública, ao mesmo tempo em que também limita a preponderância de interesses hegemônicos que há tempos controlam o que é e o que não é discutido no Parlamento. A parcialidade e a especificidade dos assuntos que dominam a agenda política são especialmente reveladas quando, por meio da representação especial de determinados grupos minoritários, os interesses desses grupos conseguem finalmente ser incluídos na pauta de discussões (Sacchet, 2012; Young, 2006).

Em síntese, o Legislativo apenas espelhar em si os grupos que compõem a sociedade não é o bastante: é necessário que os representantes sejam aptos para assumir tais funções. E aptidão aqui não tem apenas o sentido de competência, mas sim de capacidade de representar de fato os interesses dos mais diversos grupos, pois uma mulher pode ser eleita para o Parlamento como suposta representante dos interesses femininos e ser conservadora o bastante para não levar à arena política ideias progressistas de combate à desigualdade sexual, alimentando ainda mais o machismo já tão presente nesse meio. O ideal seria encontrar representantes capacitados para atuar em prol dos interesses dos grupos minoritários, que defendessem com veemência os interesses desses grupos e findassem a hegemonia política de

outros e que, ao mesmo tempo, fossem pertencentes a diferentes segmentos sociais, mudando assim o colorido dos plenários – o que tem um significado muito forte em termos de conquista de cidadania, nos moldes republicanos (Pinto; Moritz, 2009).

1.2 Meios para inclusão política

Além das cotas eleitorais de gênero, outras soluções são elencadas na literatura para diminuir a sub-representação da mulher na política, como o sistema eleitoral proporcional, a reserva de cadeiras nos parlamentos, a delimitação de distritos eleitorais especiais, entre outras.

No Brasil, a legislação eleitoral adotou as cotas de gênero nas listas partidárias na tentativa de solucionar o problema da sub-representação feminina, a partir de 1998. Há autores contrários à utilização de cotas, por considerarem um mecanismo passível de congelar identidades, ao criar um estereótipo popular das mulheres na política como um grupo especial, que não tem competência para estar ali e apenas alcançou aquele espaço devido à reserva de vagas proporcionada pelas cotas. Trata-se, no entanto, de um argumento que, para se concretizar, depende do contexto em que as cotas serão adotadas, pois isso faz variar bastante o modo como elas serão recebidas. O que se pode dizer, até o momento, é que há vários países que obtiveram resultados positivos com a sua adoção (Sacchet, 2012). Tal temor não é exclusivo das cotas de gênero, as cotas raciais para o ingresso de negros nas universidades públicas brasileiras têm também encontrado resistência em diversos segmentos, especialmente naqueles diretamente atingidos pelos resultados da política.

Após apresentar diversos argumentos favoráveis e contrários à utilização das cotas e outros meios de representação especial de grupos na política, Sacchet (2012) conclui em seu artigo que a tendência crescente é considerar que os espaços de poder são mais representativos e responsivos quando incorporam mais membros de diferentes grupos sociais ao seu processo deliberativo. Portanto, é preciso que esses grupos sejam inseridos nas arenas político-decisórias, e é preciso que haja ações concretas do Estado para propiciar essa inserção.

Nas seções seguintes, abordaremos o processo histórico e social pelo qual a mulher foi inserida na arena política brasileira, até chegar ao contexto de cotas eleitorais de gênero e aos impactos dessa medida para a participação da mulher na política.

2 A CONQUISTA DO VOTO FEMININO NO BRASIL: O PRIMEIRO PASSO DAS MULHERES NA VIDA POLÍTICA

Na Constituição de 1824, primeira carta constitucional brasileira, o voto era censitário. Ou seja, apenas os indivíduos que possuísem determinada quantia de riqueza tinham pleno gozo de seus direitos políticos (Dias; Sampaio, 2011). Como era de praxe nas constituições latino-americanas do período, não havia nenhuma menção explícita à exclusão das mulheres do processo eleitoral simplesmente porque, na prática, as mulheres não eram abarcadas pelo termo “cidadãos” para fins eleitorais (Teles, 2003).

Consideradas incapazes de exercer seus direitos políticos, as mulheres eram vistas como seres desprovidos de autocontrole, dominados por impulsos naturais, especialmente os sexuais, motivo pelo qual se encontravam em posição de necessária subordinação aos homens (pais ou maridos), que desempenhavam no seu lugar as atividades que exigiam habilidades racionais (Dias; Sampaio, 2011). A forte oposição às reivindicações femininas era respaldada, inclusive, pela ciência da época, que enxergava as mulheres como inadequadas para as funções públicas, por suas supostas fragilidade e menor inteligência. Por essa lógica, o único local apropriado à inserção da mulher seria o lar, sendo o cuidado com a família sua ocupação prioritária (Soihet, 2013).

Às vésperas da proclamação da República, com o desenvolvimento da industrialização ao redor do mundo, o Brasil começou a passar por transformações políticas, econômicas e sociais que, de certa forma, ampliaram a participação da mulher como questionadora da sua condição e do papel que vinha desempenhado na sociedade (Teles, 2003). O próprio conceito de república, que tem como base a representação política dos diversos estratos sociais, contribuiu para acelerar o processo de engajamento das mulheres na luta por direitos políticos (Prado; Franco, 2013).

Nesse mesmo período, começou a crescer o número de periódicos direcionados ao público feminino que não tratavam exclusivamente de assuntos domésticos e familiares, como era o costume da época. Ampliando seu leque de temas para assuntos como divórcio e direito da mulher à educação e ao voto, foram lançados periódicos como *O Eco das Damas* e *A Família*, ambos dirigidos por mulheres e lançados no Rio de Janeiro e em São Paulo, respectivamente (Teles, 2003). Esse novo cenário foi propício para que, em meio aos debates

para formulação do projeto que seria apresentado à Assembleia Constituinte de 1891, o voto feminino fosse amplamente discutido (Dias; Sampaio, 2011).

Apoiadores da extensão do direito de voto às mulheres, no entanto, tratavam o tema ainda com muitas restrições, defendendo que nem todas as mulheres deveriam ser contempladas, mas somente aquelas que cumprissem determinados requisitos, como: ser solteira ou viúva, diplomada, financeiramente independente – ou seja, uma parcela mínima das mulheres brasileiras do período. Porém, nem mesmo com essas restrições, a nova Constituição contemplou qualquer alteração relativa aos direitos políticos da mulher. Seu texto, contudo, continuou a não fazer menção explícita à proibição de alistamento eleitoral feminino, o que abriu margem para diferentes interpretações da situação política da mulher (Dias; Sampaio, 2011).

Motivadas pela lacuna constitucional e, na tentativa de pressionar o sistema político, algumas mulheres chegaram a solicitar o seu alistamento eleitoral e outras, inclusive, tentaram lançar candidaturas a cargos eletivos, como a baiana Isabel Dillon, que se apresentou como candidata à Assembleia Constituinte. Porém, nenhuma delas obteve sucesso em suas empreitadas (Prado; Franco, 2013).

As primeiras décadas do século XX trouxeram consigo a ampliação das discussões sobre o voto feminino dentro e fora do Poder Legislativo. No Senado Federal, um projeto de lei (PL) que concedia o direito ao voto às mulheres maiores de 21 anos chegou a ser aprovado pela Comissão de Constituição da Casa (PL 102/1919), porém não seguiu adiante. Alguns anos antes, em 1910, a educadora e ativista política baiana Leolinda de Figueiredo Daltro fundou o Partido Republicano Feminino e ficou reconhecida por sua campanha pela participação da mulher na vida política do país (Dias; Sampaio, 2011).

Nos anos 1920, em meio à emergência de conceitos revolucionários e vanguardistas nos âmbitos social, artístico e político, a emblemática Semana de Arte Moderna, a Revolta do Forte de Copacabana e a fundação do Partido Comunista marcaram um período propício a mudanças de diversas ordens na sociedade brasileira, entre as quais a emancipação política da mulher. Um pouco antes desses acontecimentos, em 1920, a professora Maria Lacerda de Moura e a bióloga Bertha Lutz², motivadas pelos movimentos feministas europeus e norte-

² Segunda mulher a ingressar para o serviço público no Brasil, a nomeação de Bertha Lutz ocorreu após aprovação em concurso para o Museu Nacional, no qual foi aprovada em primeiro lugar. Porém, foi necessário

americanos, fundaram a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher, grupo de estudos que tinha como objetivo lutar pela igualdade política das mulheres. Dois anos mais tarde, afastando-se do feminismo radical adotado por sua colega Maria Lacerda de Moura, Bertha Lutz criou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, uma das organizações que mais deu impulso à campanha sufragista brasileira (Teles, 2003). Para Bertha, a batalha pela emancipação política da mulher deveria ser prioritária, pois ela acreditava que o acesso aos direitos políticos era essencial para obtenção de garantias legais às mulheres (Soihet, 2013).

A luta da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino foi ganhando força ao longo do tempo e filiais da entidade surgiram em diversos estados brasileiros. As líderes feministas procuravam manter a questão do voto feminino na ordem do dia dos debates legislativos locais e nacionais, o que chamou a atenção da mídia da época e angariou apoio político ao movimento (Soihet, 2013).

Antes de ser aprovada uma lei nacional que concedesse às mulheres o direito de voto, o governo do Rio Grande do Norte, com influência da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino e do então deputado federal Juvenal Lamartine, foi pioneiro e sancionou lei estadual que concedia a homens e mulheres, indistintamente, o direito de votar e serem votados. A lei foi aprovada em 1927 e, dois anos depois, a primeira mulher brasileira foi eleita para uma prefeitura municipal, Alzira Soriano³, na cidade de Lages/RN (Rodrigues, 1993). Porém, até 1928, apenas 20 eleitoras haviam se alistado no estado. Nas eleições para o governo estadual, nesse mesmo ano, 15 eleitoras potiguares votaram. No entanto, a Comissão de Poderes do Senado Federal posteriormente considerou esses votos inválidos (Dias; Sampaio, 2011). Apesar da baixa adesão, o pioneirismo do Rio Grande do Norte foi importante para ampliação do debate sobre o voto feminino em nível nacional, visto que, seguindo a iniciativa potiguar, dez outros estados passaram a aceitar o alistamento eleitoral feminino (Soihet, 2013).

Quando Getúlio Vargas chegou ao poder, em 1930, diversos grupos sociais se articulavam na defesa de seus interesses, como reflexo do descontentamento com o domínio das oligarquias durante todo o período da República Velha (Dias; Sampaio, 2011). Além disso, era crescente a insatisfação diante da corrupção que caracterizava o sistema eleitoral vigente e a demanda por um governo realmente representativo (Soihet, 2013).

um parecer jurídico afirmando a legalidade da medida para que o seu ingresso fosse permitido pelas autoridades da época (Soihet, 2013).

³ Alzira Soriano, apoiada pelo então governador Juvenal Lamartine, um dos principais responsáveis pela aprovação do voto feminino no Rio Grande do Norte, quando ainda era deputado federal.

Nesse contexto, Vargas deu início a uma reforma eleitoral e o movimento feminista, que há anos vinha ampliando o seu espaço político no Brasil, teve um de seus principais pleitos contemplados – apesar de muitos terem sido abandonados durante a ditadura varguista. Em 1932, foi aprovado o Código Eleitoral, que definia como eleitores todos os cidadãos maiores de 21 anos, sem distinção de sexo (Dias, Sampaio, 2011).

O anteprojeto de elaboração do Código Eleitoral propunha inúmeras restrições à concessão do direito de voto às mulheres. Com resquícios dos pensamentos que marcaram as discussões sobre o voto feminino na República Velha, o projeto trazia como requisitos ao alistamento eleitoral que a mulher fosse financeiramente independente, se solteira ou viúva, ou, se casada, que tivesse a anuência do marido para o alistamento, entre outras coisas. No entanto, após muita pressão política do movimento feminista, tais limitações foram eliminadas do texto final do Código e o sufrágio feminino foi colocado pela nova legislação no mesmo patamar do masculino (Soihet, 2013; Dias; Sampaio, 2011).

Com a aprovação do Código Eleitoral, o Brasil foi o segundo país da América Latina a estender às mulheres o direito de voto, ficando atrás apenas do Equador. E, apesar de o movimento feminista europeu ter ganhado força antes do brasileiro, as mulheres brasileiras conseguiram conquistar o voto antes mesmo de países como a França e a Itália, que aprovaram o sufrágio feminino somente em 1944 e 1946, respectivamente (Soihet, 2013).

A inserção do voto feminino em texto constitucional ocorreu com a promulgação da Constituição de 1934. O texto constitucional replicou os direitos expressos no Código Eleitoral, garantindo tanto o voto da mulher quanto o voto secreto. A partir daí, o voto feminino não foi mais suprimido das Constituições brasileiras seguintes (Dias; Sampaio, 2011).

2.1 A atuação das primeiras eleitas

Como já dito anteriormente, a primeira mulher eleita no Brasil foi Alzira Soriano, na disputa da prefeitura do município de Lages, no Rio Grande do Norte, em 1929. Alzira foi também a primeira mulher a ocupar um cargo eletivo na América do Sul. A legislação eleitoral progressista do Rio Grande Norte permitiu, ainda, a eleição, em âmbito local, de

várias outras contrerrâneas de Alzira, antes de o voto feminino ser definitivamente incorporado à legislação nacional, em 1932 (Tabak, 1989).

O primeiro pleito nacional para o Poder Legislativo que contou com a participação feminina foi a eleição de 1933 para a Assembleia Constituinte. Carlota Pereira de Queiroz foi a primeira mulher eleita para o Congresso Nacional, no cargo de deputada federal. A parlamentar contribuiu para a inserção do voto feminino como direito expresso na nova Constituição, ao lado de Bertha Lutz, que, apesar de não ser detentora de mandato à época, atuou ativamente como membro da comissão que elaborou o anteprojeto constitucional (Soihet, 2013; Teles, 2003).

Carlota de Queiroz atuou em diversas frentes durante seu mandato no Congresso Nacional. Por meio da apresentação de emenda alteradora das regras de alistamento ao serviço militar, a deputada procurou incluir no novo texto constitucional dispositivo que garantisse às mulheres o acesso a cargos políticos e funções públicas. Além disso, apesar de não se declarar feminista, pronunciou-se várias vezes no Congresso em favor de uma sociedade igualitária para homens e mulheres. Ideal que, segundo ela, só seria atingido se a mulher pudesse participar ativamente da vida política do país. Seu mandato terminou em 1937, com a implantação do Estado Novo (Tabak, 1989).

A segunda mulher a ocupar uma cadeira no Congresso Nacional foi Bertha Lutz, que foi eleita como suplente do Deputado Cândido Pessoa, nas eleições de 1933, e assumiu o seu mandato quando ele renunciou, em 1936. Ativista experiente no movimento feminista brasileiro, Bertha deu continuidade à atuação da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino levando à pauta legislativa temas como educação e trabalho femininos, maternidade, infância e direitos políticos da mulher (Tabak, 1989).

Bertha Lutz apresentou à Câmara dos Deputados o projeto do “Estatuto da Mulher”⁴ que visava à proteção do trabalho feminino, estabelecendo, por exemplo, licença remunerada de três meses após o parto ou aborto acidental. A lei acabou não aprovada por ser considerada à época excessivamente protecionista em relação à mulher, mas ainda assim a apresentação do projeto foi importante por trazer ao Parlamento a discussão do papel da mulher no núcleo da sociedade familiar. Com a decretação do Estado Novo e o fechamento do Congresso

⁴ Projeto de Lei nº 736/1937, que visava à revogação da Lei nº. 2.417/1932, regulamentadora do trabalho da mulher.

Nacional, assim como ocorreu com Carlota de Queiroz, Bertha Lutz teve sua carreira parlamentar encerrada (Tabak, 1989).

Durante o período ditatorial do Estado Novo (1937-1945), com o Congresso de portas fechadas, vigorou o texto da Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas. O novo texto constitucional não excluiu o artigo da Constituição anterior que igualava homens e mulheres para o alistamento eleitoral, retirou apenas o artigo que tratava da obrigatoriedade de alistamento.

Em 1946, com o fim do Estado Novo e a reabertura do Congresso, uma nova Constituição foi promulgada, mantendo o acesso da mulher aos direitos políticos, apesar de nenhuma mulher ter sido eleita para compor a Assembleia Constituinte (Tabak, 1989).

As mulheres voltaram a ocupar cadeiras no Parlamento brasileiro somente a partir das eleições de 1950, com a escolha de Ivete Vargas, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), para representar o estado de São Paulo na Câmara dos Deputados. Sobrinha-neta de Getúlio Vargas, Ivete foi a única representante feminina eleita para a legislatura 1951-1955 no Congresso Nacional. Elegeu-se, posteriormente, para mais quatro legislaturas seguidas na Câmara, sendo que na legislatura de 1967-1971 estava filiada ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao regime militar durante o período de bipartidarismo. Antes disso, no entanto, foi eleita presidente do PTB de São Paulo, em 1958. Voltada para as demandas trabalhistas, a atuação de Ivete Vargas foi muito expressiva na área assistencial, sempre atenta às condições de saúde, segurança e remuneração da classe trabalhadora (Tabak, 1989).

Nos mandatos que exerceu durante o período ditatorial, Ivete Vargas teceu várias críticas ao governo militar, expressando seu anseio para a reorganização da oposição, como forma de “reconduzir ao poder aqueles que só vencem pela legitimidade dos votos” (Tabak, 1989, p. 83). Teve o mandato cassado pelo AI-5, em janeiro de 1969, e só retornou ao Congresso durante o processo de reabertura política, quando foi novamente eleita deputada federal pelo estado de São Paulo, nas eleições de 1982 (Tabak, 1989).

Durante o regime militar, outras treze mulheres além de Ivete Vargas também passaram pela Câmara dos Deputados, em diferentes legislaturas. Nesse período, as legislaturas que contaram com mais mulheres eleitas foram as de 1967-1971 e 1983-1987, com um total de seis e oito deputadas, respectivamente. Especialmente na década de 1960, a

representação feminina na Câmara era basicamente constituída de esposas de parlamentares que tiveram seus mandatos cassados pelo governo militar, até que uma lei de inelegibilidade passou a proibir tal prática (Tabak, 1989). Contudo, mesmo quando não era esse o caso, todas tinham em comum a herança do prestígio político do marido ou de outro parente do sexo masculino para facilitar seu ingresso na vida política, como foi o caso de Ivete Vargas.

2.2 A redemocratização e a formação de uma identidade política feminina

Apenas ao final da década de 1970 e o começo da década de 1980, com a proximidade do fim da ditadura militar e em função da influência das ideias difundidas pelos movimentos feministas ao redor do mundo as candidatas aos cargos no Legislativo começaram a se valer do próprio prestígio, decorrente do desempenho profissional ou da militância política, criando uma identidade própria. Foi também no período de redemocratização que a primeira mulher chegou ao Senado Federal: eleita como suplente, em 1978, Eunice Michiles assumiu o mandato do amazonense João Bosco de Lima, falecido em 1979 (Tabak, 1989).

O processo de reabertura política do início da década de 1980 trouxe consigo a reformulação do sistema partidário, o que possibilitou o surgimento de novos partidos políticos para compor as disputas eleitorais. O aumento do número de partidos contribuiu para a ampliação do número de candidatas, especialmente para os cargos do Legislativo. No entanto, a ampliação do número de candidaturas não se refletiu no número de mulheres eleitas em 1982: das 58 mulheres que se candidataram, apenas oito foram eleitas – menos de 2% do total de cadeiras da Câmara. Apesar de, até então, aquele ser o maior número de representantes do sexo feminino na Câmara desde o ingresso das mulheres na política, tratava-se de um quantitativo ainda muito baixo levando-se em conta que as mulheres representavam, à época, cerca de 45% do eleitorado. Para o Senado Federal, nenhuma mulher foi eleita nesse pleito, apenas Eunice Michiles deu continuidade ao seu mandato iniciado na legislatura anterior (Tabak, 1989).

As eleições para o Poder Legislativo de 1986 tiveram como objetivo eleger os congressistas que atuariam na Assembleia Constituinte até o final da elaboração da nova Constituição democrática e que, posteriormente, assumiriam a atividade parlamentar

ordinária. A Assembleia Constituinte desenvolveu seus trabalhos de fevereiro de 1987 até setembro de 1988 e, após a promulgação da Constituição, a legislatura prosseguiu normalmente.

Nessas eleições, 26 deputadas foram eleitas, representantes de 16 unidades da federação. Apesar de o número de representantes femininas ter triplicado em relação à eleição anterior, tratava-se de número ainda pouco representativo: menos de 5% do total de congressistas que compunham a Assembleia.

A maior parte das constituintes não se intitulava feminista, no entanto, pelos discursos e declarações dadas à imprensa na época, a bancada feminina da Câmara, apelidada à época de “bancada do batom”, pôde ser considerada progressista em relação aos problemas nacionais debatidos para a elaboração da nova carta constitucional. As deputadas eleitas eram oriundas de diferentes correntes ideológicas, mas trabalharam conjuntamente para assegurar, no texto da Constituição, uma série de garantias que contribuiriam para melhorar a vida das cidadãs brasileiras:

as deputadas eleitas perceberam a importância da união suprapartidária, como forma de garantir a aprovação de algumas de suas propostas, e adotaram uma estratégia de conciliar posições, para que as divergências não impedissem uma ação conjunta. Segundo a Constituinte Anna Maria Rattes, “a mulher se encontrou enquanto bancada, já que os partidos não estão sendo tão importantes quanto as ideias, e os grupos estão se formando por tendências ideológicas e não por siglas partidárias”. E foi em torno da luta da mulher brasileira que se aglutinaram as deputadas constituintes. (Tabak, 1989, p. 125)

Nas comissões e subcomissões que atuaram durante a Assembleia Constituinte, o trabalho da bancada feminina foi tentar assegurar a inserção no texto constitucional de dispositivos que efetivamente contribuíssem para a melhoria da condição social da mulher brasileira. Com o forte apoio do *lobby* formado por diferentes grupos feministas nacionais, a preocupação principal das deputadas foi tentar garantir, na Constituição, a proibição expressa da discriminação da mulher nos setores social, político e jurídico (Tabak, 1989).

O trabalho doméstico, por exemplo, foi objeto de várias emendas encaminhadas pela bancada feminina na Constituinte. Uma delas chegou a propor a classificação de atividade econômica para os trabalhos realizados pelas donas de casa na manutenção e conservação da unidade residencial, de forma a assegurar-lhes direitos trabalhistas como a integração à previdência social. Nesse caso, o texto da emenda não fazia referência específica às mulheres,

e sim a todas as pessoas dedicadas aos afazeres domésticos. Mas, especialmente naquela época, sabia-se que essa era uma demanda eminentemente feminina (Tabak, 1989).

Outras propostas apresentadas pelas constituintes incluíam a garantir às presidiárias a permanência com seus filhos durante o período de amamentação, assegurar a responsabilidade do Estado no oferecimento de creches para os filhos e dependentes das trabalhadoras, prover assistência integral à saúde da mulher, entre tantas outras (Tabak, 1989).

A maior parte das demandas levantadas pela bancada feminina não foi incorporada ao texto constitucional. Apesar disso, pode-se dizer que a nova Constituição representou um avanço para a situação da mulher brasileira. Em primeiro lugar porque, independentemente das contribuições efetivas à Constituição, a existência da bancada feminina na Assembleia Constituinte foi extremamente importante para dar mais força ao movimento de mulheres no âmbito da luta por direitos iguais, ao dar espaço no Parlamento à “denúncia da situação da mulher brasileira – da mulher rural, da favelada, da trabalhadora” (Tabak, 1989, p. 139).

Além disso, Constituição de 1988 é tida como um marco legislativo da questão feminina, ao despertar o interesse parlamentar para as relações de gênero e a responsabilidade do Estado para com essas relações:

nos grandes debates que transcorreram durante o processo constituinte, as mulheres se fizeram ouvir, logrando o reconhecimento, por exemplo, dos mesmos direitos e deveres para homens e mulheres na esfera do matrimônio, a inclusão do planejamento familiar, o aperfeiçoamento do conceito de família, a proteção ao trabalho exercido pela mulher, etc. (Santos; Brandão; Aguiar, 2004, pp. 48-49)

Além da sua importância na busca pela redução das desigualdades de gênero no Brasil, a Constituinte também representou um avanço em termos de presença da mulher no Parlamento, dado o aumento significativo do número de mulheres eleitas entre 1982 e 1986.

No entanto, nas eleições que se seguiram à Constituinte, pouco se evoluiu em termos de presença da mulher no Parlamento brasileiro. Entre as eleições de 1990 e 2014, o percentual de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados variou entre 6,6% e 9,9%.

Na tentativa de reverter esse quadro, o movimento feminista vem formulando estratégias de ação, em vários países do mundo, que em geral consistem no incentivo aos governos para adoção de políticas de ação afirmativa, com o objetivo dar tratamento preferencial ou compensatório às mulheres, por pertencerem a um grupo que se encontra em

posição de desvantagem social, ou mais especificamente, neste caso, em posição de sub-representação política. Assim surgiram os sistemas de cotas para acesso às esferas de representação política, estratégia que tem ganhado força não só no interior do movimento feminista, mas também nos nichos acadêmicos e, como consequência, tem sido objeto de resoluções oficiais de governos e organismos internacionais, como recurso transitório para se atingir um ideal igualitário (Araújo, 2002).

3 AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO E A CÂMARA DOS DEPUTADOS

A primeira proposta de cotas eleitorais aprovadas no Brasil, em 1995, tinha abrangência limitada às eleições das câmaras municipais e estabelecia uma reserva mínima de 20% das candidaturas de cada partido para mulheres. Dois anos depois, a Lei nº. 9.504/1997 expandiu as cotas de candidatura feminina ao Legislativo das esferas estadual e federal (exceto Senado Federal) e aumentou o percentual mínimo destinado às mulheres – inicialmente para 25% e, posteriormente, para 30%.

Além disso, a redação do dispositivo que trata das cotas eleitorais foi alterada para assumir, em tese, uma postura mais universalista. Em vez de se falar em percentual de vagas reservado às mulheres, estabeleceu-se um limite mínimo e máximo de vagas para cada sexo nas listagens dos partidos:

Art. 10 [...]

§ 3º Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. (BRASIL, 1997)

Ao final, o objetivo da regra era o mesmo: reservar um percentual de vagas às mulheres, segmento alijado do processo eleitoral, nas listas de candidaturas dos partidos. No entanto, acreditou-se que uma redação que tratasse do tema como regra de alternância de gêneros traria menos questionamentos no caso de um eventual controle de constitucionalidade da lei (Alves, 2010).

A preocupação dos parlamentares que trabalharam na aprovação da Lei nº. 9.504/1997 provou-se, posteriormente, infundada, pois a ampliação da abrangência das cotas, tal qual ocorreu com o seu projeto piloto em nível municipal, passou pela aprovação nas duas Casas do Congresso sem muita resistência da oposição ou de segmentos sociais externos ao Poder Legislativo (Araújo, 2001). Provavelmente, isso ocorreu em função do apelo eleitoral da proposta, dado que temas voltados ao combate da desigualdade sexual já não encontravam, na década de 1990, opositores declarados, que utilizassem a tribuna parlamentar para argumentar contra uma lei favorável à maior participação das mulheres na vida pública – não sem o risco de manchar a imagem do partido e perder um enorme contingente eleitoral. Adicionalmente, e

talvez principalmente por isso, tratava-se de um normativo inócuo: a utilização do verbo “reservar” acabou servindo para delimitar o teto de candidaturas femininas apresentadas pelos partidos, e não o piso. Dado que o partido deveria apenas “reservar” aquele número de vagas às mulheres, se o partido não tivesse interesse em ocupar todo o percentual com candidaturas de fato, poderia apenas deixá-lo reservado, vazio, e ainda assim cumpriria a lei (Alves, 2010). E foi isso que os partidos fizeram na prática: ignoraram o objetivo da legislação, que era ampliar a candidatura de mulheres nas eleições, e, no primeiro pleito sob a égide da Lei nº. 9.504/1997, o total de candidaturas do sexo feminino à Câmara dos Deputados não alcançou sequer 12%.

Somente após doze anos da publicação Lei nº. 9.504/1997, após muita discussão envolvendo a bancada feminina da Câmara, a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, acadêmicos e a sociedade civil, essa falha da política de cotas foi sanada. A Lei nº 12.034/2009 alterou a redação do parágrafo 3º do artigo 10 da lei de eleições, substituindo o verbo “reservar” pelo verbo “preencher”, de modo a obrigar de fato os partidos a apresentarem o mínimo de 30% (e o máximo de 70%) de candidaturas de cada sexo no ato de registro da sua lista de candidatos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (Alves, 2010).

Apesar de a legislação ter ficado mais rígida, a fiscalização do TSE não seguiu a mesma rigidez nas eleições de 2010, talvez devido à proximidade da aprovação da nova redação com o pleito eleitoral, embora a alteração da lei tenha respeitado o princípio da anualidade requerido pela matéria. No entanto, verifica-se que, em decisões relativas às eleições de 2012 e 2014, o Tribunal cumpriu à risca a previsão legal e impugnou os registros de listas que estavam em desacordo com a lei, apresentando os seguintes argumentos:

2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei.

3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2012).

Há que se salientar, contudo, que adequação dos termos da lei para evidenciar a obrigatoriedade de cumprimento dos limites das cotas poderia ter tido muito mais resistência no Congresso não fosse um fator significativo da legislação eleitoral, introduzido junto com a primeira regra sobre cotas em 1995, que foi ampliado em 1997 e que não sofreu modificação na revisão de 2009. Trata-se do número de vagas da lista eleitoral que cada partido pode apresentar para registro a cada eleição.

Antes da lei de cotas, os partidos podiam apresentar uma lista candidatos que contivesse até 100% do número dos lugares a se preencher na Casa legislativa. Portanto, se um estado tinha direito a 10 cadeiras na Câmara dos Deputados, cada partido poderia apresentar até 10 candidatos para concorrerem a essas vagas. Com a introdução das cotas de 20% das vagas da lista para candidatas mulheres, o teto geral da lista de candidatos que o partido poderia apresentar passou de 100% para 120% do número de cadeiras em disputa. E, com o aumento do piso das cotas para 30%, o teto da lista geral foi ampliado para 150%. Ou seja, na prática, a introdução da política de cotas não provocou alteração da engenharia eleitoral, pois não houve deslocamento efetivo de certos atores em favor de outros; no caso, dos candidatos do sexo masculino para as do sexo feminino (Araújo, 2001). Muito provavelmente, se a introdução das cotas viesse a impactar o quantitativo já existente de vagas para candidatos do sexo masculino, o debate para a sua aprovação teria enfrentado muito mais obstáculos.

3.1 Resultados eleitorais na vigência das cotas

A primeira política de cotas de gênero de âmbito federal foi aprovada em 1997 e, portanto, as primeiras eleições para a Câmara dos Deputados em que a reserva de vagas nas listas eleitorais dos partidos passou a valer foram as de 1998.

Para efeito comparativo, a Tabela 1 traz dados relativos ao total de candidatos e ao número de candidatas do sexo feminino que disputaram o cargo de deputado federal a partir de 1994, quando a lei de cotas ainda não existia, até o ano de 2014. O TSE não disponibiliza dados estatísticos relativos aos sexos dos candidatos das eleições de 1990 e anteriores porque,

segundo informações do próprio órgão, somente a partir das eleições de 1994, os mapas de votação passaram a identificar o sexo dos candidatos.

Tabela 1 - Evolução da candidatura de mulheres para as eleições da Câmara dos Deputados/1994-2014

	Ano da eleição	Total de candidaturas (ambos os sexos)	Total de candidaturas do sexo feminino	% de candidaturas do sexo feminino
Antes das cotas	1994	3.007	185	6,15%
	1998	3.417	353	10,33%
	2002	5.797	737	12,71%
Depois das cotas	2006	4.296	490	11,41%
	2010	4.887	933	19,09%
	2014	6.081	1.767	29,06%

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Inter-Parliamentary Union (IPU)
Elaboração própria.

A análise dos dados nos mostra que houve um aumento significativo do percentual de candidatas entre os anos 1994, quando ainda não havia lei de cotas, e 1998, primeira eleição na vigência da lei de cotas na esfera federal. No entanto, apesar de o número de mulheres ter praticamente dobrado entre um pleito e outro, ainda se tratava de um aumento muito aquém do esperado, considerando que a legislação da época estabelecia um piso de 25% para as candidaturas femininas.

Outros aumentos consideráveis foram os ocorridos entre 2006 e 2010, quando o número de candidatas passou de 11,41% para 19,09%, e entre 2010 e 2014, quando o percentual saltou de 19,09% para 29,06%, atingindo o número mais próximo da cota estabelecida pela legislação (fixada em 30%, a partir do ano 2000). O aumento nesse último intervalo pode ser atribuído, numa análise preliminar, à maior rigidez na fiscalização do cumprimento da legislação por parte do TSE a partir de 2012, conforme já mencionado.

A Tabela 2, a seguir, traz resultados mais significativos para a avaliação da políticas de cotas no Brasil, visto que os dados relativos às candidaturas (apresentados na Tabela 1) servem tão somente para mostrar o nível de adesão dos partidos e das mulheres, como candidatas, à nova política de cotas e, em especial, a rigidez dos órgãos da Justiça Eleitoral em relação à fiscalização do cumprimento da legislação. Já os dados encontrados nessa

segunda tabela servirão para evidenciar se as cotas de gênero têm ou não surtido efeito no que concerne ao aumento da representação política da mulher.

Tabela 2 – Evolução da eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados (1986-2014)

	Ano da eleição	Total de parlamentares eleitos (ambos os sexos)	Total de parlamentares do sexo feminino	% de parlamentares do sexo feminino
Antes das cotas	1986	486	26	5,35%
	1990	513	34	6,63%
	1994	513	32	6,24%
Depois das cotas	1998	513	29	5,65%
	2002	513	42	8,19%
	2006	513	45	8,77%
	2010	513	45	8,77%
	2014	513	51	9,94%

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Inter-Parliamentary Union (IPU)
Elaboração própria.

O comparativo entre os resultados eleitorais de 1986 a 1994, período anterior à implementação das cotas, e das eleições de 1998, quando houve o primeiro pleito nacional pós-cotas, traz, inicialmente, um cenário pessimista: o número de deputadas federais eleitas, que estava seguindo uma tendência de crescimento até 1994, diminuiu de 32 para 29 entre 1994 e 1998. Em compensação, na eleição seguinte, em 2002, o número de deputadas na Câmara aumentou em 13 cadeiras, ampliando a bancada feminina para 42 parlamentares.

Nas duas legislaturas seguintes, o número de deputadas eleitas permaneceu estagnado e, finalmente, nas eleições de 2014, houve um modesto aumento – de 45 para 51 deputadas eleitas, o que ainda corresponde a menos de 10% do total de parlamentares da Casa.

Quando comparamos as tabelas 1 e 2, vemos que os resultados da primeira, apesar de ainda modestos, são muito mais positivos do que os da segunda, que tiveram crescimento praticamente imperceptível. Isso evidencia que as cotas eleitorais têm obtido muito mais resultados no que concerne às candidaturas do que à representação de fato da mulher na Câmara dos Deputados. Nas palavras de Araújo,

se isto indica que há um novo contingente de mulheres dispostas a concorrer, sugere, ao mesmo tempo, que esse contingente ainda não possui bases eleitorais ou trajetórias políticas mais sólidas (ARAÚJO, 2001, p. 8).

3.2 Análise do desempenho da política de cotas

Os objetivos da política de cotas eleitorais de gênero podem ser classificados em dois níveis: o primeiro deles, mais concreto, é o de ampliar a presença de mulheres na política, como candidatas, mas, sobretudo, como eleitas; o segundo objetivo, de caráter mais simbólico, visa a alterar a cultura política, atualmente marcada por percepções de gênero que naturalizam as desigualdades entre os sexos (Araújo, 2001).

Nesse sentido, os resultados eleitorais pós-implantação das cotas de gênero, com um total de cinco eleições de âmbito federal cujos dados gerais puderam ser aqui analisados, são pouco animadores no que se referem aos ganhos concretos da ação afirmativa, pois somente nas últimas eleições o número de candidatas conseguiu se aproximar do piso estabelecido na legislação e o número de eleitas sequer alcançou um terço desse patamar.

Para analisar o fraco desempenho da política de cotas, deve-se, em primeiro lugar, considerar que a ampliação do número de mulheres na disputa por cargos eletivos não significa o aumento direto de suas probabilidades de eleição. Segundo Araújo (2001), apesar de a competitividade individual das candidatas ter algum impacto sobre as chances de inserção das mulheres na política, as condições gerais do processo político no qual os pleitos se contextualizam têm peso muito maior. Assim, fatores como as características socioeconômicas do país, as especificidades dos sistemas político e eleitoral adotados e o grau de organização do movimento feminista exercerão sempre grande influência sobre políticas afirmativas na arena eleitoral.

Nessa perspectiva, o número de candidatas mulheres tende a ser baixo no Brasil porque as condições socioeconômicas da população têm impedido o acesso universal das mulheres ao mercado de trabalho e isso é sentido de forma ainda mais adversa na arena política nacional, cujas práticas e condições de atuação elitistas inibem a inserção de setores menos privilegiados da sociedade. Assim, a exclusão das mulheres da vida política do país não pode ser atribuída a algum tipo de inaptidão ou a uma natural tendência a não se

interessar por política, mas sim a um reflexo de como a vida em sociedade foi formatada ao longo da história (Araújo, 2001; Pinto; Moritz, 2009; Kymlicka, 2006).

Além disso, apesar de o sistema eleitoral proporcional ser tradicionalmente visto como mais favorável à inserção de minorias, no caso da inclusão política da mulher com o uso de cotas eleitorais, muitos estudos apontam que a adoção do sistema proporcional de lista fechada, no qual a definição da ordem da lista é realizada previamente pelo partido, seria mais efetiva. É importante ressaltar, porém, que, para que esse sistema fosse de fato favorável à mulher, a política de cotas deveria definir, ao menos inicialmente, que posições (paritárias ou não) as candidatas do sexo feminino ocupariam nas listas partidárias – isso não poderia ser deixado à livre escolha do partido.

O sistema de lista aberta, atualmente adotado no Brasil, tende a ser identificado como o mais individualizado, pois a competição, que tem como base a votação em um único candidato, demanda, por vezes, a eliminação dos seus próprios parceiros partidários (Araújo, 2001). Nesse contexto, em muitas disputas, o principal desafio enfrentado pelas mulheres não é tornar-se candidata (ainda mais com a fiscalização mais rigorosa do TSE para o cumprimento da lei de cotas), mas obter uma boa colocação em uma lista partidária na qual figuram nomes de peso, geralmente masculinos, que, muitas vezes, pela perpetuação do seu mandato em eleições sucessivas, contam com a atenção da mídia e com maiores recursos financeiros e organizacionais (Silva; Lapa, 2014).

Outros fatores encontrados na literatura para explicar o fracasso das cotas eleitorais de gênero no Brasil relacionam-se ao financiamento privado de campanha, que privilegia os candidatos que compõem a elite política nacional, diminuindo as chances de segmentos sociais historicamente excluídos competirem igualmente; a alta instabilidade ideológica e constitutiva das agremiações partidárias brasileiras, as quais pouco valorizam debates internos que, com o passar do tempo, poderiam levar à reestruturação dos partidos e à inserção plena da mulher em seus quadros renovados; além da opção por uma política de cotas fixada na fase pré-eleitoral, no lugar da reserva direta de assentos nas casas legislativas, e assim por diante (Araújo, 1998, 2001; Silva; Lapa, 2014).

A adoção de uma política de cotas com resultados imediatos, que seria o caso da reserva direta de cadeiras no Parlamento é, inclusive, uma bandeira levantada atualmente pelas deputadas federais. Em 2015, a bancada feminina apresentou emenda à Proposta de

Emenda à Constituição nº. 182/2007, proposição que trata de vários pontos de reforma política, para incluir um percentual de reserva de cadeiras no Legislativo para as mulheres. A proposição determinava a reserva de vagas nos legislativos municipal, estadual e federal (exceto Senado Federal) para as próximas três legislaturas. A reserva começaria com 10% e terminaria com 15% das cadeiras reservadas para parlamentares do sexo feminino. No entanto, em votação ocorrida em junho de 2015, a proposta foi rejeitada pela Câmara dos Deputados. Eram necessários 308 votos favoráveis para a sua aprovação e a proposição recebeu apenas 293.

Há autores que são contrários à reserva de cadeiras para grupos minoritários. Young (2006) argumenta que a reserva de cadeiras tende a congelar os membros de um grupo em relação a outras oportunidades de representação, marginalizando-os no âmbito representativo:

sabendo que têm cadeiras reservadas, os grupos podem tornar-se pouco ativos nos processos de autorização e prestação de contas, os representantes podem tender a se desconectar das bases eleitorais dos grupos e as cadeiras podem ficar vulneráveis à cooptação por partidos ou interesses (Young, 2006, p. 182).

No entanto, considerando-se que só faz sentido adotar uma política de cotas para grupos que invariavelmente seriam excluídos do processo político, a autora admite que o uso da reserva de cadeiras pode se mostrar uma boa solução temporária.

Nas seção a seguir, serão analisados alguns dados relativos à atuação da bancada feminina no período pós-constituente, período em que tanto a forma quanto a qualidade de representação dos interesses femininos passaram a ser mais significativos. O objetivo é verificar se é possível perceber alguma mudança de comportamento da bancada que possa ser direta ou indiretamente associada à política de cotas eleitorais adotada no período.

4 ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA BANCADA FEMININA NO CONTEXTO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO

4.1 A institucionalização da bancada feminina

O surgimento da bancada feminina da Câmara dos Deputados data da Assembleia Constituinte de 1987 e sua importância histórica já foi destacada na segunda seção deste trabalho, quando tratamos da sua relevante atuação para a inserção de direitos das mulheres no texto constitucional. Trata-se de agrupamento suprapartidário do qual participam todas as mulheres eleitas deputadas federais.

Desde as alterações promovidas no Regimento Interno da Câmara pela Resolução nº. 31/2013, a bancada feminina é representada pela Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que, ao lado da Procuradoria da Mulher, criada em 2009, atualmente integra a estrutura do órgão político denominado Secretaria da Mulher. Essas modificações estruturais vieram acompanhadas de importantes mecanismos para a representação feminina no Parlamento, como a presença da bancada feminina nas reuniões do Colégio de Líderes da Câmara, com direito a voz, voto e uso da palavra nos horários de liderança no plenário. Dessa forma, a coordenadora-geral da bancada feminina (ou suas coordenadoras adjuntas, em sua ausência) dispõem, desde 2013, de prerrogativas de líderes de partido, para darem voz, na Câmara dos Deputados, às pautas e reivindicações femininas durante os trabalhos legislativos.⁵

4.2 Análise dos dados

Analisaremos a seguir alguns dados obtidos com a Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (Corpi) do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados sobre a atuação da bancada feminina no período pós-constituinte.

⁵ Informações retiradas da Resolução da Câmara dos Deputados nº 31/2013 e da página institucional da Secretaria da Mulher na internet: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/secretaria-da-mulher>.

Como a legislação de cotas eleitorais de gênero de âmbito federal foi aprovada em 1997 e começou a valer no pleito de 1998, a proposta desta análise será essencialmente comparar dados relativos à atuação parlamentar da bancada feminina nas legislaturas que ocorreram antes e após esse marco legal.

A delimitação da amostra aqui analisada tem por base o período pós-constituente, porque, como já visto neste trabalho, nas primeiras décadas que se sucederam à conquista dos direitos políticos das mulheres, a passagem feminina pelo Poder Legislativo foi marcada pelo surgimento de algumas figuras políticas pontuais, praticamente todas eleitas apenas pela influência de algum familiar do sexo masculino com elevado prestígio político para lhes angariar votos. Apesar da introdução do voto feminino na legislação brasileira na Era Vargas, a política nacional passou décadas ainda muito resistente à presença da mulher, especialmente durante os períodos ditatoriais, de pouca ou nenhuma liberdade política.

Apenas a partir da década de 1980, durante o processo de redemocratização, a mulher parlamentar passou ter identidade e prestígios próprios no Congresso. E, não por acaso, nesse mesmo período, a primeira mulher chegou ao Senado Federal e o número de deputadas eleitas mais do que triplicou entre as eleições de 1982 e 1986.

Assim, a atuação da bancada feminina da Câmara dos Deputados será aqui analisada a partir de dados que compreendem o período de 1989 a 2014, isto é, da metade da 48ª Legislatura⁶ (logo após a promulgação da Constituição de 1988) até o final da 54ª Legislatura do Congresso Nacional, exceto nos casos em que as bases de dados consultadas não possuam registros consolidados do período completo.

4.3 Apresentação de proposições

Entre 1989 e 2014, os deputados federais apresentaram mais de 49 mil proposições à Câmara dos Deputados. De acordo com o Regimento Interno da Câmara, proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Casa: projetos (de lei, de resolução, de decreto legislativo),

⁶ Legislatura é o período de quatro anos em que o Congresso Nacional exerce suas atividades, coincidente com o mandato de deputado federal. A primeira legislatura do Parlamento brasileiro data de 1826 e foi tomada por base para numeração das demais, a fim de manter a continuidade histórica da instituição parlamentar do Brasil (Carneiro; Santos; Nóbrega Netto, 2007).

proposta de emenda à Constituição, indicação, requerimento, recurso, etc. São utilizadas para dar início ao processo legislativo e, uma vez aprovadas, originam normas jurídicas (Carneiro; Santos; Nóbrega Netto, 2007).

Das quase 50 mil proposições apresentadas nesse período, 7,7% foram apresentadas por deputadas federais. Durante esse mesmo período, as mulheres ocuparam em média 7,1% das cadeiras da Câmara, mas, proporcionalmente, o número de proposições apresentadas por elas no período foi ligeiramente superior ao apresentado pelos deputados do sexo masculino. Porém, isso não foi uma constante durante todo o período pós-constituente. A tabela a seguir mostra que o número médio de proposições apresentadas por parlamentar foi maior entre as representantes do sexo feminino, especialmente após a adoção das cotas eleitorais de gênero.

Tabela 3 - Média de proposições apresentadas por parlamentar (sem restrição de temas)

Período	Legislatura	Deputados	Deputadas
Antes das cotas	48 ^a (1989-1991)	9,8	7,3
	49 ^a (1991-1995)	9,6	8,4
	50 ^a (1995-1999)	10,8	11,6
	Média antes das cotas	10,1	9,1
	Média de todo o período	13,7	14,3
Depois das cotas	51 ^a (1999-2003)	15,7	17,7
	52 ^a (2003-2007)	16,5	17,4
	53 ^a (2007-2011)	16,7	16,6
	54 ^a (2011-2015)	17	21,2
	Média depois das cotas	16,5	18,2

Fonte: Corpi/Câmara dos Deputados
Elaboração própria.

Observa-se que, entre 1989 e 1995, a quantidade média de proposições apresentadas pelas deputadas está um pouco abaixo da apresentada pelos deputados, o que evidencia que os parlamentares do sexo masculino foram mais ativos na apresentação de proposições nesse período inicial. Esse quadro começa a se reverter a partir da 50ª Legislatura, com a apresentação de proposições pelas deputadas ficando um pouco acima da dos deputados. Esse quadro se mantém estável até 2007, quando as deputadas apresentam uma média de proposições 0,1 abaixo dos deputados e, finalmente, na Legislatura que tem início em 2011, as deputadas voltam a apresentar mais proposições que os deputados, em termos proporcionais.

Se analisarmos separadamente o período anterior à implementação das cotas e o posterior à adoção da medida afirmativa, veremos que o número médio de proposições apresentados pelas deputadas federais dobrou entre um período e outro: a média passou de 9,1 para 18,2 proposições por deputada. Esse número não subiu de maneira tão significativa para os parlamentares do sexo masculino.

Em uma filtragem por assunto das proposições apresentadas no período, realizada por meio de uma busca de palavras-chave relacionadas às questões femininas, como maternidade, gênero e violência doméstica, o protagonismo das mulheres no quesito apresentação de proposições fica ainda mais evidente, com destaque para as últimas três legislaturas, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 4 - Média de proposições apresentadas por parlamentar (temas femininos)

Período	Legislatura	Deputados	Deputadas
Antes das cotas	48ª (1989-1991)	0,8	2
	49ª (1991-1995)	0,7	1,5
	50ª (1995-1999)	1	2,5
	Média antes das cotas	0,8	2,0
Depois das cotas	51ª (1999-2003)	1,1	3,2
	52ª (2003-2007)	1,1	2,7
	53ª (2007-2011)	1,1	2,7
	54ª (2011-2015)	1,1	2,6
	Média depois das cotas	1,1	2,8
Média de todo o período		1,0	2,5

Fonte: Corpi/Câmara dos Deputados
Elaboração própria.

No caso das proposições sobre temáticas femininas, cada deputada apresentou mais do que o dobro do número de proposições apresentadas pelos deputados. Mesmo antes da adoção das cotas eleitorais de gênero, a média de proposições apresentadas pelas deputadas sobre essa temática já era superior a dos deputados, em média 2 proposições por deputada contra 0,8 proposição por deputado. Contudo, após as cotas, esse índice se ampliou ainda mais: passou a 2,8 proposições por deputada enquanto a medida masculina subiu somente para 1,1, número quase três vezes menor. Nesse tipo de temática, elas conseguiram, portanto, superar os deputados em nível ainda maior do que nos assuntos gerais.

4.4 Tramitação de proposições

Do total de proposições apresentadas entre meados da 48ª e o final da 54ª legislaturas, a maior parte encontra-se atualmente arquivada, devido principalmente à regra geral de arquivamento das proposições não votadas ao final de cada legislatura (art. 105 do

Regimento). Foram, ao todo, 1.163 proposições aprovadas nesse período (convertidas em leis, decretos-legislativos, emendas à Constituição, etc. ou simplesmente aprovadas, no caso de recursos ou requerimentos, por exemplo), o que corresponde a cerca de 2,4% do total apresentado pelos deputados e deputadas.

Contudo, se examinarmos separadamente as proposições apresentadas pelos deputados e deputadas, verificaremos que a taxa de aprovação da bancada feminina é superior a dos homens. Enquanto os homens apresentaram no período 45.468 proposições e conseguiram a aprovação de 2,2% desse total, as mulheres apresentaram 3.786 proposições à Câmara e alcançaram uma taxa de aprovação de 4%. Não houve alteração significativa das taxas de aprovação entre o período posterior e o período anterior às cotas eleitorais de gênero.

A tabela abaixo mostra, entre as proposições aprovadas, o percentual que foi apresentado por deputados e o que foi apresentado por deputadas:

Tabela 5 – Percentual de proposições aprovadas: deputados *versus* deputadas

Período	Deputados	Deputadas
1989-2015	86,9%	13,1%
Antes das cotas	90,9%	9,1%
Depois das cotas	85,0%	15,0%

Fonte: Corpi/Câmara dos Deputados
Elaboração própria.

É possível observar que, após a aprovação da lei de cotas, a quantidade de proposições aprovadas de autoria da bancada feminina aumentou em mais de 60%: de 9,1% subiu para 15%. Além disso, apesar de representarem, em média, menos de 8% do corpo parlamentar durante o período pós-cotas eleitorais, as mulheres tiveram um número de proposições aprovadas superior a 13% do total de proposições de autoria parlamentar, ou seja, mais uma vez foram proporcionalmente mais ativas que os parlamentares do sexo masculino.

4.5 Cargos diretivos em comissões

A Câmara dos Deputados, assim como o Senado Federal, é composta por órgãos colegiados denominados comissões. A Constituição de 1988 valorizou o papel desses órgãos ao conceder-lhes poder conclusivo, isto é, a possibilidade de concluir, em certas circunstâncias, o processo legislativo dos projetos de lei sem a necessidade de apreciação das matérias no plenário das Casas (Carneiro; Santos; Nóbrega Netto, 2007).

As comissões podem ser permanentes ou temporárias, sendo que o primeiro tipo integra a estrutura institucional da Casa Legislativa. Atualmente, a Câmara conta com 23 comissões permanentes, abrangendo os mais diversos campos temáticos ou áreas de atividade, como educação, cultura, esporte, turismo, orçamento, relações exteriores, etc. (Carneiro; Santos; Nóbrega Netto, 2007).

O Regimento Interno da Câmara estabelece que os trabalhos das comissões devem ser dirigidos por um presidente e três vice-presidentes, eleitos pelos demais membros da comissão, com mandato de cerca de um ano. Cabe ao presidente da comissão convocar as reuniões do colegiado, conceder a palavra aos membros da comissão, designar relatores às matérias sujeitas a parecer, entre outras atividades. Trata-se, portanto, de cargo de influência e prestígio no processo legislativo.

A tabela a seguir contém dados relativos aos cargos diretivos de comissão (presidente e vices) ocupados pelas deputadas federais no período 1989-2014, com a divisão dos números relativos aos períodos anteriores e posteriores à existência das cotas eleitorais de gênero:

Tabela 6 – Ocupação de cargos diretivos em Comissões: homens *versus* mulheres

Período	Total de cargos	% de homens	% de mulheres
48ª a 54ª legislaturas	1861	91,0%	9,0%
Antes das cotas	600	94,2%	5,8%
Depois das cotas	1261	89,5%	10,5%

Fonte: Corpi/Câmara dos Deputados
Elaboração própria.

Mais uma vez, é interessante observar que, embora a média de representação das mulheres na Câmara após a lei de cotas girasse em torno de 8%, o número de mulheres em posição de destaque nas comissões permanentes alcançou mais de 10% das vagas de presidente e vice-presidente de comissões. Ou seja, proporcionalmente, no período posterior à implementação das cotas, as mulheres ocuparam mais cargos diretivos em comissões permanentes do que os homens.

Outros dados relativos à atuação da bancada feminina poderiam ser aqui analisados para oferecer um panorama mais completo sobre a presença das mulheres na Câmara dos Deputados no contexto de cotas eleitorais de gênero, como a atuação de mulheres como reladoras de proposições, o proferimento de discursos em plenário, a presença em comissões temporárias e externas, entre outros. Contudo, devido às limitações das bases de dados automáticas atuais da Câmara dos Deputados não foi possível ter acesso a esses dados de forma sistematizada para incluir neste trabalho.

4.6 Conclusão da análise de dados

A partir da análise de dados, pode-se concluir que o período posterior à lei de cotas eleitorais de gênero foi, em geral, mais produtivo em diversos aspectos para a bancada feminina da Câmara: mais proposições foram apresentadas e, conseqüentemente, mais proposições de autoria feminina foram aprovadas. Além disso, foi mais significativa a presença da mulher em cargos diretivos de comissões permanentes.

Não se pode afirmar, contudo, que os aspectos que foram aprimorados na atuação da bancada feminina após 1998 foram diretamente decorrentes da aprovação de uma lei de cotas eleitorais para acesso ao Poder Legislativo, pois uma série de fatores pode contribuir para esse cenário. Mas é possível afirmar que a atuação das mulheres na Câmara tem evoluído gradativamente e, entre todos os fatores que possam ter contribuído para essa evolução, uma legislação sobre cotas de gênero certamente estará incluída, nem que seja somente pelas discussões que despertou no Parlamento sobre a sub-representação política da mulher.

CONCLUSÕES

Mais de 80 anos após a conquista do direito de votar e ser votada, a mulher brasileira continua sub-representada na política nacional. Apesar de uma mulher ter sido eleita para a Presidência da República pelo segundo mandato consecutivo em 2014, o número de parlamentares do sexo feminino na Câmara dos Deputados não ultrapassa 10% do total de cadeiras dessa Casa legislativa.

Após análise dos dados relativos à candidatura e eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados nas últimas duas décadas, é possível afirmar, como já o fizeram outros trabalhos, que a política de cotas eleitorais de gênero adotada no Brasil não obteve sucesso no seu objetivo principal, que era o aumento do número mulheres no Legislativo federal. Houve, sim, um pequeno aumento no número de cadeiras da bancada feminina nas últimas legislaturas, mas este foi mínimo, muito provavelmente dentro de uma margem que já ocorreria independentemente da adoção de qualquer ação afirmativa.

Há autores que destacam a possibilidade de algum ganho simbólico para a questão em função do aumento da participação das mulheres como candidatas nos pleitos eleitorais. Ou seja, mesmo sem uma efetividade imediata, a existência das cotas – um aparato legal destinado a ampliar a participação da mulher na política – encorajaria mais mulheres a se candidatarem a cargos públicos, o que já seria um ganho, considerando que a política ainda hoje é pensada como um espaço masculino – pois, empiricamente, ela é exatamente isso (Sacchet, 2012).

Outro ganho simbólico poderia decorrer da abertura de espaço, no Congresso, às discussões sobre a importância da participação política da mulher. Em pelo menos três momentos da história política do Brasil, é possível assinalar a abertura desse espaço: nos anos 1930, com a inclusão dos direitos políticos da mulher na Legislação eleitoral e na Constituição; na Assembleia Constituinte de 1988, com a atuação da bancada feminina em prol dos interesses da mulher na nova Carta constitucional; e na aprovação das cotas eleitorais de gênero em meados dos anos 1990. Assim, a aprovação das cotas, mesmo sem alcançar resultados concretos no aumento do número de parlamentares, reabriu a discussão da necessidade da presença da mulher na política, o que poderia servir de estímulo às parlamentares eleitas para atuarem com mais firmeza na defesa dos temas que envolvem os interesses femininos.

De fato, a análise de dados relativos à atuação da bancada feminina na terceira seção deste trabalho revela alguns ganhos em termos de produtividade no trabalho das deputadas federais nas últimas legislaturas, especialmente no que diz respeito à apresentação de proposições relacionadas à temática feminina. Apesar de não se poder atrelar com segurança esses ganhos à política de cotas implementada em 1998, devido à insuficiência de informações que correlacionem diretamente essas duas situações, a legislação de cotas eleitorais foi mais um passo em direção à equidade de gênero na política.

Evidenciar esses ganhos simbólicos, porém, não significa considerar a legislação de cotas eleitorais de gênero bem-sucedida: uma política cujo objetivo é o empoderamento da mulher a partir da sua inclusão nas instâncias mais altas da arena política não pode ser vista como bem-sucedida se alcançou somente uma parte mínima de seus objetivos.

Enxergar o fracasso da política no atingimento de seu objetivo maior nos força a pensar em novos rumos para as ações afirmativas de emancipação política da mulher, como, por exemplo, a reserva direta de cadeiras no Parlamento, iniciativa já adotada em vários países e que foi apresentada recentemente como proposta da bancada feminina da Câmara, porém sem sucesso.

A adoção dessa medida enfrenta muita resistência por parte dos parlamentares do sexo masculino, pois significa a perda de espaço para muitos dos que hoje dominam a cena política. Isso sem falar dos argumentos dos que, mesmo favoráveis ao deslocamento dos papéis políticos, enxergam nas cotas a possibilidade de prejuízo às próprias mulheres, pelos riscos de isolamento e congelamento de identidades muitas vezes associados a políticas afirmativas.

Os grupos contrários às ações afirmativas de aumento da quantidade de mulheres no Legislativo por vezes também argumentam que não é necessário que a mulher esteja de fato presente na arena política para resolver o problema da sub-representação, mas sim que os seus interesses sejam representados, não importa o sexo de quem o faça. Vê-se na literatura especializada, no entanto, que a maioria dos estudiosos da questão da representação feminina advoga pela importância da presença da mulher (e não só de representantes de interesses femininos) no Parlamento e a justificam basicamente por duas razões: 1. a presença de mulheres na política revela uma mudança de cultura na sociedade, de uma cultura que não admite mulheres na vida pública para cultura que elege mulheres para cargos públicos, o que

indica que as mulheres têm avançado na conquista de direitos; 2. a presença, ainda que de mulheres conservadoras, que não abracem as lutas femininas progressistas, abre um espaço na política para essas lutas, mesmo que somente a longo prazo (Pinto; Moritz, 2009).

Por outro lado, haverá sempre os que argumentam que, com o passar do tempo, a desigualdade de gêneros irá naturalmente diminuir e, com isso, as mulheres ocuparão os espaços de poder que lhes são devidos. Contudo, cabe questionar: será que isso irá mesmo ocorrer sem que haja um número maior de mulheres na política? Ou, mesmo que aconteça, não ocorreria mais rápido se desde já as mulheres dominassem um espaço político maior? Considerando que o microcosmo político é um reflexo do macrocosmo que é a sociedade, deve-se esperar que a sociedade altere suas estruturas para que isso seja refletido na política? Não faria mais sentido alterar o micro para que isso provoque as mudanças necessárias no macro?

São questões que constantemente permeiam os estudos sobre representação de grupos minoritários na política e provocam a reflexão sobre os próprios conceitos de representação e democracia nos dias de hoje, quando se multiplicam os estudos que apontam o crescente enfraquecimento da conexão eleitoral e a descrença dos cidadãos nas instituições políticas.

Assim, não há como negar a necessidade de alteração da estrutura de representação política existente hoje, seja pela maior presença de grupos minoritários, seja pela representação dos interesses desses grupos por meio de outros mecanismos institucionais.

REFERÊNCIAS

ALVES, José E. D. O salto (alto) das candidaturas femininas em 2010. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/>. Acesso em: 8 out. 2014.

ARAÚJO, Clara. Ações afirmativas como estratégias políticas feministas. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (org.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: FCC, 2002.

_____. Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. Revista **Estudos Feministas**, vol. 6, nº 4, pp. 71-91, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/12035/11312>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 1, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006. Acesso em: 20 set. 2014.

BACKES, Ana L. As mulheres na Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/mulheres_no_poder/copy_of_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1. Acesso em: 8 out. 2014.

BANCADA feminina cresce de 45 para 51 deputadas. Câmara Notícias. 6 out. 2014. Reportagem: Noéli Nobre. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475459-BANCADA-FEMININA-CRESCE-DE-45-PARA-51-DEPUTADAS.html>. Acesso em 8 out. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. **Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 6 out. 2014.

BRASIL. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 7 out. 2014.

BRASIL. **Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis n^{os} 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 6 out. 2014.

CARDOSO, Helena S. O desafio das cotas de representação política das mulheres no Poder Legislativo brasileiro a partir de um enfoque feminista. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 12, n. 95, out-jan 2009. Disponível em: https://www4.planalto.gov.br/revistajuridica/vol-11-n-95-out-2009-jan-2010/menu-vertical/artigos/copy_of_artigos.2010-02-08.0343694264. Acesso em: 28 ago. 2014.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Curso de regimento interno**. 3ed. Brasília: Edições Câmara, 2014.

DIAS, Joelson; SAMPAIO, Vivian Grassi. A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva história. In: **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 3, pp. 55-92, set-dez. 2011.

KYMLICKA, Will. O feminismo. In: **Teoria Política Contemporânea**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

PARTIDOS e coligações do DF desobedecem ao percentual de candidaturas femininas. *Jornal de Brasília*. 22 jul. 2014. Reportagem: Millena Lopes. Disponível em: <http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/politica/561614/partidos-e-coligacoes-do-df-desobedecem-ao-percentual-de-candidaturas-femininas/>. Acesso em 9 out. 2014.

PINTO, Céli; MORITZ, Maria Freitas. A tímida presença da mulher na política brasileira: eleições municipais em Porto Alegre (2008). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, pp. 61-87, jul-dez. 2009.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. University of California Press: London, 1976.

PRADO, Maria Ligia; FRANCO, Stella Scatena. Participação feminina no debate público brasileiro. In: PINSKY, Carla. PEDRO, Joana (org). **Nova história das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

RANGEL, Patricia. O que os parlamentares pensam sobre as mulheres na política? In: DULTRA, Eneida V.; FLEISCHER, Soraya. (Org.) **Como parlamentares pensam os direitos das mulheres?** Brasília: CFEMEA: SAAF/Fundação Ford, 2009.

RODRIGUES, João Batista Cascudo. **A mulher brasileira: direitos políticos e civis**. 3. ed. Brasília: Cegraf, 1993.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, pp. 399-431, 2012.

SANTOS, Eurico A. Gonzalez Cursino dos; BRANDÃO, Paulo Henrique; AGUIAR, Marcos Magalhães de. Um toque feminino: recepção e formas de tratamento das proposições sobre questões femininas no Parlamento brasileiro, 1826-2004. In: **Proposições legislativas sobre questões femininas no Parlamento Brasileiro, 1826-2004**. Brasília: Senado Federal, 2004.

SILVA, Pedro G. de S.; LAPA, Priscila M. Lugar de mulher é no parlamento. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, vol. 2, nº 1, 2014. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/29> Acesso em: 28 ago. 2014.

SOIHET, Rachel. A conquista do espaço público. In: PINSKY, Carla. PEDRO, Joana (org). **Nova história das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

TABAK, Fanny. **A mulher brasileira no Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral nº 29-39.2012.6.17.0134**, Acórdão de 06/11/2012, Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Disponível em: <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23322513/recurso-especial-eleitoral-respe-2939-pe-tse>. Acesso em: 9 out. 2014.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, pp. 139-190, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf/>. Acesso em: 15 abr. 2015.