

Representação parlamentar, gênero e as indicações na Câmara dos Deputados

Parliamentary representation, gender and the nominations in the Chamber of Deputies

Paulo Magalhães Araújo¹

Resumo: a representação de gênero faz diferença na produção legislativa dos deputados federais? Eis a questão. Com base nas indicações legislativas apresentadas entre 2003 e 2022 na Câmara dos Deputados, este artigo compara deputadas e deputados federais com vistas a captar e entender eventuais diferenças entre os gêneros no tocante ao conteúdo do que produzem no parlamento. Para isso, as 34.199 indicações do período foram categorizadas por temas gerais – como saúde, educação e economia – e por temas específicos da agenda política feminina – como direito reprodutivo, igualdade de gênero e maternidade. A análise dos dados empíricos se deu com base em conceitos-chave como os de representação descritiva,

1 Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo; Coordenador do Centro de Estudos em Democracia e Instituições Políticas. E-mail: paulo.araujo@ufes.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2541-3640>.

representação substantiva e massa crítica, mobilizados por pesquisadores teóricos e empíricos nos estudos sobre representação de mulheres e outras minorias políticas. Observou-se, em conformidade com a literatura, que a atuação dos representantes é complexa, tal que homens e mulheres ultrapassam as barreiras do gênero e atuam na seara do sexo oposto. Notou-se, no entanto – também em conformidade com a literatura – que as deputadas federais são mais propensas que seus pares deputados a defenderem temas da agenda política dita feminina. Nuances da produção analisada são comentadas ao longo do artigo.

Palavras-chave: Representação Política; Gênero; Indicações Legislativas; Câmara dos Deputados.

Abstract: Does gender representation make a difference in the legislative production of federal deputies? That is the question. Based on legislative nominations presented between 2003 and 2022 in the Chamber of Deputies, this article compares female and male federal deputies with a view to capturing and understanding possible differences between genders regarding the content of what they produce in parliament. To this end, the 34,199 nominations from the period were categorized by general themes – such as health, education and economy – and by specific themes of the female political agenda – such as reproductive rights, gender equality and motherhood. The analysis of empirical data was based on key concepts such as descriptive representation, substantive representation and critical mass, mobilized by theoretical and empirical researchers in studies on the representation of women and other political minorities. It was observed, in accordance with the literature, that the performance of representatives is complex, such that men and women overcome

gender barriers and act in the field of the opposite sex. It was noted, however – also in accordance with the literature – that female federal deputies are more likely than their male counterparts to defend issues on the so-called female political agenda. Nuances of the production analyzed are discussed throughout the article.

Keywords: Political Representation; Gender; Legislative Nominations; Chamber of Deputies.

1. Introdução

A indicação legislativa é uma ferramenta regimental utilizada por parlamentares para sugerir a órgãos públicos – sobretudo os ministérios – medidas políticas ou administrativas voltadas a interesses sociais, amplos ou restritos. Este artigo se propõe a comparar a produção de indicações de deputadas e deputados federais, com vistas a analisar eventuais diferenças no seu conteúdo que possam ser atribuídas ao gênero.

Com base em teorias sobre representação de mulheres, o trabalho compara as 34.199 indicações apresentadas por deputadas e deputados na Câmara, entre 2003 e 2022. Para isso, a produção de indicações do período foi tipificada de modo a explicitar os temas nelas abordados, que podem ser gerais – como saúde, economia, educação e moradia – ou específicos de gênero – como violência contra mulher, maternidade e direitos reprodutivos. Esperou-se, em conformidade com uma vasta literatura sobre o tema, que as deputadas federais se mostrassem mais empenhadas do que seus pares homens em defender interesses atribuídos às mulheres. Em termos gerais isso foi confirmado, mas há matizes, considerados ao longo da análise dos dados.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção será abordada a discussão que trata da representação de mulheres e, com base nisso, serão apresentadas as expectativas da pesquisa. De acordo com a literatura mobilizada, rejeita-se que representantes mulheres devam ou possam monopolizar a representação do segmento feminino da sociedade². No entanto defende-se, como hipótese, que a representação feminina no parlamento tem efeitos sobre o conteúdo das medidas ali defendidas, em decorrência de perspectivas resultantes dos papéis sociais das mulheres e de suas posições na estrutura da sociedade³.

A terceira seção discute brevemente os conceitos de massa crítica e atores críticos como subsídios para a leitura da produção de indicações no período abarcado pela pesquisa. Uma vez que os baixos percentuais de deputadas na Câmara ao longo das legislaturas impossibilitou a formação de uma massa crítica – em tese, importante para a eficácia da representação feminina⁴ –, a análise empírica recorreu ao conceito de atores críticos. Esse conceito presume que comportamentos contingentes e destoantes ajudam a explicar os padrões observados; padrões estes decorrentes dos esforços empreendidos por deputadas e deputados individuais na representação de interesses das mulheres⁵.

Na quarta seção, são analisados os dados e extraídas conclusões. Notou-se que, embora as deputadas de fato tenham se mostrado mais empenhadas do que os deputados na defesa da agenda política feminina, a representação de mulheres por mulheres não consistiu um monopólio, tendo em vista que deputados homens cruzaram as “barreiras de

2 YOUNG, 2006; MANSBRIDGE, 1999.

3 YOUNG, 2006; PHILLIPS, 2000.

4 KANTER, 1977; DAHLERUP, 1988.

5 DAHLERUP, 1988; CHANEY, 2006; HOHMANN, 2020.

gênero” e também atuaram em campos de políticas públicas em geral associadas à agenda delas. Os dados deixam clara a importância de deputadas e deputados *individuais* na produção analisada, de modo a tornar o conceito de “atores críticos” um recurso importante para a análise da dinâmica da representação de mulheres na arena legislativa – particularmente na Câmara dos Deputados.

Ao longo da análise dos dados, o estudo considerou também a ideologia – combinada com o gênero e o conteúdo das propostas – como variável relevante para explicar diferenças no desempenho legislativo de deputadas e deputados. A literatura costuma associar partidos e parlamentares de esquerda a uma maior preocupação com questões atinentes a minorias políticas – como as mulheres e os negros⁶. Contudo, o estudo aqui apresentado corrobora apenas parcialmente essa expectativa; detalhes serão discutidos oportunamente. Para encerrar o artigo, apresentam-se as considerações finais.

2. Sobre a representação de minorias e seus efeitos esperados

O atual debate sobre representação política é profundamente influenciado pelo livro *The Concept of Representation* (1967), da filósofa Hanna Pitkin. Na obra, a autora apresenta quatro formas de representação: formalista, simbólica, descritiva e substantiva – sendo as duas últimas centrais no presente estudo. Segundo Pitkin, a representação substantiva é a mais adequada porque implica *agir por outros*, significando que os representantes são aqueles que atuam em nome dos representados e de forma responsiva a eles. A autora é menos entusiasta em relação à perspectiva descritiva. Por esse aspecto, representar seria meramente *estar presente* nas

6 SAWER, 2012; CELIS, 2008; MACKAY, 2004.

arenas representativas, de forma que não importa o que os representantes fazem, mas quem eles são. Nesses termos, os corpos legislativos seriam representativos não porque agem ou produzem políticas em favor da sociedade, mas porque seus membros espelham os representados em suas qualidades particulares.

Embora Pitkin não tenha valorizado devidamente a ideia de representação como retrato ou espelhamento, seu conceito de representação descritiva deu origem a um grande debate. Nas últimas décadas, a defesa da presença de minorias nos espaços de poder – em especial nos parlamentos – tornou-se objeto de importantes discussões na academia e fora dela. No mundo acadêmico, boa parte das discussões gira em torno das representações substantiva e descritiva, de como se conectam entre si e que consequências produzem no desempenho das legislaturas⁷.

No geral, a defesa da inclusão de segmentos minorizados nas instâncias representativas segue duas vertentes distintas: uma principiológica, outra consequentialista⁸. A primeira se funda em princípios de justiça e defende que todas as vozes socialmente relevantes devem se fazer presentes nas arenas decisórias, pois não há plena democracia se grupos sujeitos às decisões tomadas são excluídos dos espaços em que tais decisões ocorrem. A vertente consequentialista, por sua vez, põe foco nos impactos da representação de minorias sobre a substância das políticas adotadas, por entender que a representação de grupos marginalizados tem consequências no conteúdo das decisões. Essas duas linhas se complementam, não se excluem.

7 ALLEN, 2004; CHANEY, 2006; CHILDS; KROOK, 2008; CELIS, 2008; MIGUEL; FEITOSA, 2009; GARBONI, 2015; REZENDE, 2017; BROADBENT, 2019; LIMÃO DA SILVA, 2023.

8 CAMPOS; MACHADO, 2020.

Uma questão central que desponta nas duas vertentes dessa discussão tem a ver com quem representa quem. Segundo o argumento liberal clássico – que Phillips (2001) associa ao que chama de “política das ideias”, em contraponto à “política da presença” – cada indivíduo é o melhor defensor de seu próprio interesse. Democrática em princípio, esta acepção no entanto tende a conceber os indivíduos como entidades universais abstratas, desprovidas de traços como raça, gênero ou classe. Uma vez que o motor da política liberal se abastece de ideias e interesses individuais, cada cidadão pode estabelecer acordos de representação ou laços de lealdade com quaisquer representantes que portem ideias e interesses similares, à revelia de atributos particulares que situam cada um nas estruturas sociais⁹.

Na prática, a negligência liberal quanto à relevância das diferenças estruturais entre indivíduos e entre grupos sociais se reflete nas instituições eleitorais de democracias ao redor do mundo, tendo como efeito a exclusão política opressiva dos segmentos menos favorecidos da sociedade. Para evitar a marginalização política decorrente da vigência de princípios e instituições liberais, Phillips (2001) defende que são necessários instrumentos institucionais específicos – como as

9 Na verdade, liberais clássicos como os utilitaristas Jeremy Bentham (1974 [1780]), James Mill (2013 [1820]) e John Stuart Mill (1981 [1861]) pensaram em diferentes soluções para a inclusão dos interesses de trabalhadores e mulheres na política. No entanto, como observam Campos e Machado (2020), soluções como o *princípio do interesse incluído*, defendido pelos utilitaristas pioneiros, e o *voto plural*, defendido por Stuart Mill, são soluções que buscam *justificar a exclusão* do poder ou a discriminação prejudicial de certos grupos de indivíduos considerados com pouca ou nenhuma aptidão para atuar politicamente. Isso é o oposto do que fazem hoje as autoras feministas para *justificar a inclusão* política, em condições de igualdade, das minorias marginalizadas. Por esta visão, é precisamente a fragilidade de certos grupos que justifica sua inclusão, de modo a permitir-lhes uma melhor compreensão de seus próprios interesses e da forma de defendê-los nos espaços apropriados (PHILLIPS, 1995; MANSBRIDGE, 1999).

cotas ou o redesenho distrital – que garantam a participação de membros de segmentos desprivilegiados nos espaços de representação. Nos termos da autora, a “preocupação principal é com os mecanismos mais especificamente políticos que associam representação justa com presença política [...] isto é, medidas que vêem o gênero, raça ou etnicidade dos representantes como uma parte importante daquilo que os torna representativos¹⁰.

A política da presença proposta por Phillips (2001) se conecta com sua política das ideias. Ao advogar pela presença de grupos marginalizados nas arenas representativas, a autora sustenta que os atributos pessoais dos sujeitos políticos são elementos fundamentais, por estarem ligados às ideias e aos interesses que podem resultar delas. Conforme seu argumento, muitos problemas emergem

quando idéias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e idéias. É na relação entre idéias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa oposição falsa entre uma e outra¹¹.

Mas dada a heterogeneidade interna que caracteriza os grupos – de raça ou gênero, por exemplo –, a justa defesa da presença de seus membros nos espaços de representação não assume que o pertencimento grupal resulta em interesses essenciais e homogêneos determinados pelo pertencer. Em outras palavras, os grupos podem (e devem) ser representados, sem que seus agentes possam (ou devam) reivindicar o monopólio ou a exclusividade da representação. Assim sendo, a inclusão política seria necessária não porque negros necessariamente representam negros, ou mulheres

10 PHILLIPS, 2001, P. 278.

11 PHILLIPS, 2001, p. 289.

representam mulheres; mas porque o sistema representativo se torna mais justo, e porque se entende que a pluralidade da representação aumenta o número de vozes no debate, gerando efeitos objetivos sobre os processos deliberativos e a tomada de decisões.

Os argumentos de Phillips em defesa da presença das mulheres complementam os de Iris Young (2006), que advoga pela inclusão política das diferenças, sem presumir a uma essência grupal cuja representação possa ou deva ser monopolizada por quem quer que seja. Em palavras da autora:

os grupos sociais estruturais não devem ser pensados de acordo com uma lógica substancial, que os definiria segundo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os seus membros e constituiriam suas identidades, mas a partir de uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades¹².

Young observa que os interesses dos membros dos grupos podem ser diferentes ou mesmo antagônicos entre si. Mas uma vez que grupos de indivíduos se posicionam diferentemente na estrutura societária, tornam-se portadores de perspectivas específicas, compartilhadas, que não estabelecem o ponto de chegada, mas um ponto de largada a partir do qual as deliberações políticas podem se dar. Nesses termos, ao defender a inclusão política da diversidade que compõe a sociedade, autoras como Young (2006), Phillips (2001) e Mansbridge (1999) valorizam a representação descritiva, segundo a qual as visões dos segmentos socialmente relevantes devem estar refletidas nas deliberações que ocorrem nas arenas representativas. Mansbridge, por exemplo, afirma que:

12 YOUNG, 2006, p. 161.

a função deliberativa da democracia requer [...] uma representação descritiva. É principalmente quando perguntamos como melhorar a deliberação - tanto verticalmente, entre constituintes e representantes, quanto horizontalmente, entre os representantes - que descobrimos a virtude da *experiência compartilhada*, que está no cerne da representação descritiva. (Mansbridge, 1999, p. 629, em inglês e sem grifos no original)

A autora completa seu argumento afirmando que a experiência compartilhada promove “a representação precisa e o comprometimento dos representantes com os interesses dos constituintes”¹³. Isso agrega a essa concepção de representação um aspecto sociológico, pois supõe que o compartilhamento de experiências (subjettivas e sociais) permite aos legisladores e aos cidadãos perceberem os aspectos comuns que os conectam e baseiam suas interações e escolhas. Fato é que, embora a coincidência de opiniões e interesses em função do pertencimento grupal não seja necessária¹⁴, as conexões fundadas nas similaridades descritivas afetariam positivamente as interações dos representantes entre si e destes com os representados, influenciando a substância das deliberações e das decisões subsequentes¹⁵. Phillips (2000) diz algo mais sobre a questão:

Se o gênero importa, é porque homens e mulheres ocupam posições muito diferentes nas relações sociais e econômicas; e o que importa sobre isto é que gera diferentes interesses e preocupações políticas. Os números [de mulheres representantes] por si só são importantes, mas o significado a longo prazo reside na oportunidade de mobilizar uma gama mais ampla de vozes, articulando preocupações que de outra forma seriam ignoradas e, assim, desenvolvendo políticas sociais mais justas¹⁶.

13 MANSBRIDGE, 1999, p. 629.

14 YOUNG, 2006.

15 MANSBRIDGE, 1999.

16 PHILLIPS, 2000, p. 4 *apud* CHANEY, 2006, p. 692-693, em inglês no original.

Essa discussão filosófico-teórica em torno da política da presença – ou da representação descritiva de perspectivas sociais – teve grande impacto na ciência política empírica, particularmente no campo das questões de gênero. Ao redor do mundo e também no Brasil, autores e autoras defendem a inclusão de minorias por princípio, mas têm posto ênfase nas consequências da representação, buscando identificar efeitos da presença feminina sobre a dinâmica parlamentar e seus produtos políticos¹⁷. O presente artigo vai na mesma direção: acata os argumentos principiológicos, mas visa sobretudo analisar os efeitos da representação de mulheres sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados.

Frente aos argumentos teóricos apresentados e aos estudos empíricos sobre o tema, coloca-se a seguinte questão: afinal, a produção legislativa de deputadas e deputados federais expressa diferenças atinentes à condição de gênero? Em outros termos: a representação descritiva de mulheres afeta a substância das indicações das deputadas de modo diferente ao que ocorre com os deputados? A julgar pela literatura, acredita-se que sim. A despeito de se rejeitar um conceito essencialista de representação política, espera-se que parlamentares mulheres sejam mais propensas que seus pares homens a se engajarem na defesa de políticas voltadas a interesses tidos como femininos.

Para avaliar em que medida a representação descritiva de mulheres se converte (ou não) em representação substantiva de interesses relacionados ao gênero, o artigo analisa as indicações apresentadas por deputadas e deputados federais no período 2003-2022. Indicações são instrumentos legisla-

17 VIDE ALLEN, 2004; MACKAY, 2004; CHANEY, 2006; CHILDS; KROOK, 2008; CELIS, 2008; CELIS; CHILDS; KANTOLA; KROOK, 2008; WANGNERUD, 2009; MIGUEL; FEITOSA, 2009; CELIS; CHILDS, 2011; GARBONI, 2015; REZENDE, 2017; BROADBENT, 2019; LIMÃO DA SILVA, 2023.

tivos não previstos na Constituição Federal, mas apenas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)¹⁸. Segundo o art. 113, inciso I, do RICD, “Indicação é a proposição através da qual o deputado *sugere* a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio [ao Parlamento] de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva” (itálico acrescentado).

Assim definidas, as indicações podem favorecer os parlamentares a intermediar as relações entre os cidadãos e os órgãos governamentais, e com isso representar demandas sociais e estreitar os vínculos com suas bases eleitorais¹⁹. Mas, ao contrário das leis, das emendas constitucionais, dos decretos legislativos e das resoluções, as indicações por si mesmas não alteram o estado das coisas no mundo. Elas são “meras” sugestões ao poder público para a adoção de medidas voltadas aos mais diversos interesses sociais, e não têm qualquer poder impositivo – a menos que seja acolhida pelo órgão contactado. Exemplos de indicações são a INC 56/2003, do deputado Carlos Nader (PFL/RJ), que “Sugere ao Ministério da Saúde o fornecimento de ambulância para o Município de Rio das Flôres, no Estado do Rio de Janeiro”; ou a INC 1410/2019, da deputada Rosa Neide (PT/MT), que “Sugere [ao Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos] a realização de campanhas publicitárias nas quais seja destacada a igualdade de direitos entre homens e mulheres”. Como se pode notar, nada decorre de sentenças como essas se o Executivo ou seus órgãos não as acatar.

Então por que estudar indicações, se são aparentemente inócuas? A resposta é: porque expressam claramente os inter-

18 Desde setembro de 2019, as indicações, conforme definidas no Regimento da Câmara, também são previstas no Regimento Interno do Senado Federal, no seu artigo 224, inciso I.

19 D’ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2011.

esses que deputados e deputadas se dispõem a representar. Por meio de indicações, elas e eles podem tanto se antecipar a reivindicações de eleitores socialmente dispersos, quanto podem dar respostas às demandas apresentadas por setores já organizados do eleitorado – que podem ser distritos territoriais, setores empresariais, grupos de indivíduos ou segmentos sociais mais amplos. Uma vez que as indicações abordam temas em quaisquer áreas das políticas públicas, servem como demonstrações de empenho de legisladoras e legisladores em favor dos mais diversos interesses de suas bases. Mayhew (1974) diria que, uma vez que a indicação seja apresentada, ainda que não contemplada, pode ser explorada como propaganda dos mandados – demonstrando as preocupações dos e das parlamentares com o bem-estar dos cidadãos-eleitores.

O fato é que, por suas características, as indicações são propícias para se comparar a substância das políticas defendidas por deputadas e deputados, e avaliar em que medida esse tipo de produção legislativa reflete o efeito da representação descritiva de gênero sobre a representação substantiva de interesses femininos. Afinal, quem representa quem? Responder a essa questão é o principal objetivo deste artigo.

3. Representação de gênero, massa crítica e atores críticos²⁰

Um conceito tem sido largamente mobilizado para se entender em que condições a presença de minorias no parlamento se reverte em ideias e novas práticas, fazendo

20 Os três parágrafos seguintes foram extraídos e ligeiramente adaptados de ARAÚJO, 2024.

com que a representação descritiva resulte em representação substantiva dos grupos alçados ao poder político. Trata-se do conceito de *massa crítica*, que foi extraído da física nuclear por Kanter (1977) para o estudo do desempenho de mulheres em ambientes corporativos. Desde então, o termo tem sido aplicado ao estudo da representação política de mulheres por pesquisadores e pesquisadoras dedicados ao tema.

A ideia geral é a de que a quantidade de mulheres nas arenas representativas importa não só para o comportamento e o desempenho delas, mas também dos homens, que tenderiam a dar mais atenção à agenda política feminina quando o número de mulheres no ambiente decisório é significativo²¹. Segundo especialistas, uma massa crítica é alcançada quando certo percentual de representantes de determinado grupo tem lugar no interior dos ambientes decisórios²², fomentando articulações políticas e novas dinâmicas deliberativas que afetariam os processos de negociação e o conteúdo das decisões. A ideia é que, num ambiente com um maior número de representantes de grupos minoritários – no caso, mulheres – haveria melhores condições para a formação de redes de apoio e coligações para estimular e promover mudanças de comportamento político favoráveis aos segmentos representados²³.

Mas houve ponderação em relação à teoria da massa crítica, inclusive pela própria Kanter (1977), que sugeriu a importância dos atores críticos – em vez do simples número – na defesa de interesses substantivos de minorias políticas (Park, 2017). Nessa linha, outros pesquisadores e pesquisadoras reagiram ao viés determinístico da afirmação de que certa

21 HOHMANN, 2020.

22 Na literatura, esse percentual tem sido arbitrariamente estabelecido entre 15% e 30% (CHILDS; KROOK, 2006; SEOK, 2017).

23 CHILDS; KROOK, 2008.

quantidade de representantes se reverte necessariamente em qualidade na representação. Contornando esse determinismo, autoras e autores como Dahlerup (1988), Chaney (2006) e Sawyer (2012) trabalham com a ideia de probabilidade, ao invés de determinação. É certo que a quantidade importa, mas os efeitos de uma massa crítica sobre o desempenho parlamentar de grupos são moldados também pelo contexto institucional, pela dinâmica do debate e pela atuação de atores críticos em conjunturas favoráveis²⁴. Conforme Childs e Krook (2008):

Em vez da “teoria da massa crítica”, [...] sugerimos mudar o foco analítico do nível macro para o nível micro, substituindo as tentativas de discernir “o que as mulheres fazem” para estudar “o que os atores específicos fazem”. [...] Em particular, esta nova abordagem permite um estudo mais cuidadoso dos “atores críticos” na representação substantiva das mulheres. Homens ou mulheres, estes legisladores podem ser identificados como aqueles que iniciam propostas políticas por conta própria e muitas vezes – mas não necessariamente – encorajam outros a tomar medidas para promover políticas para as mulheres, independentemente do número de representantes femininas presentes numa determinada instituição. Argumentamos que a atenção a estes atores oferece novas oportunidades para explorar o comportamento legislativo das mulheres – e dos homens – que se mobilizam em nome das mulheres como um grupo²⁵.

Atores críticos seriam, portanto, indivíduos-chave, com maior consciência, competência e convicção na persecussão da igualdade, que tenderiam a realizar atos críticos, estimulando a produção de políticas pró-minorias mesmo onde o limiar da massa crítica não é alcançado. Segundo Dahlerup (1988), a mudança de enfoque – de uma massa crítica para atos ou atores críticos – transforma os resultados otimistas

24 SAWER, 2012.

25 CHILDS; KROOK, 2008, p. 734, em inglês no original.

implícitos na noção de “massa crítica” em algo muito mais contingente, em que os resultados dependem estreitamente das ações de indivíduos específicos²⁶. As noções de atores e atos críticos – como contrapontos ao determinismo da ideia de massa crítica – são especialmente importantes para o estudo do caso brasileiro, uma vez que, na Câmara dos Deputados, as mulheres não alcançaram o percentual “mágico”, embora a presença feminina tenha aumentado levemente ao longo do período.

O estudo aqui proposto se baseará nas perspectivas teóricas acima para comparar o desempenho legislativo geral das deputadas e deputados federais no Brasil, de modo a verificar em que medida a representação descritiva de mulheres implica a representação substantiva dos seus interesses. Afinal, o gênero faz diferença? Se sim, haverá na Câmara uma massa empenhada em promover políticas em favor das mulheres ou será que indivíduos específicos dão o tom da produção legislativa de interesse desse grupo?

4. Análise de dados e achados da pesquisa

Para abordar as questões acima colocadas, primeiramente será apresentado o cenário geral no qual se deu a produção de indicações no período, e em seguida são avaliadas as diferenças entre deputadas e deputados acerca da produção de indicações relacionadas a temas políticos gerais. Também será considerada a produção atinente a temas comumente associados a “preocupações de mulheres”, como as políticas de cuidado e as políticas direcionadas especificamente a elas – consideradas *soft politics*. A análise dos dados começa na Tabela 1.

26 DAHLERUP, 1988; CHILDS; KROOK, 2008.

Tabela 1 - Número de parlamentares e tamanho da bancada feminina (titulares e suplentes), por legislatura

Legislatura	Total de parlamentares	N. Deputadas	% Deputadas
Leg. 52 ^a	626	52	8,3
Leg. 53 ^a	636	52	8,2
Leg. 54 ^a	671	60	8,9
Leg. 55 ^a	623	65	10,4
Leg. 56 ^a	613	91	14,8
Total	1890	233	11,0

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados

No período, o número de representantes mulheres foi expressivamente inferior ao de homens, embora se note um aumento lento e gradual ao longo das legislaturas. De toda forma, os percentuais das representantes femininas não atendem nem mesmo as exigências menos restritivas – de 15% – para o surgimento de uma massa crítica. Ademais vale dizer que nem todos os parlamentares fizeram uso das indicações. A Tabela 2, que apresenta o total de indicações emitidas por mulheres e homens, sendo que foram considerados apenas os que apresentaram *pelo menos uma indicação* no período.

Tabela 2 - Indicações por gênero e legislatura

	Deputadas				Deputados			
	N. dep*	%	N. Indicações	%	N. dep*	%	N. Indicações	%
52ª Leg.	34	9,7	469	4,8	317	90,3	9379	95,2
53ª Leg.	32	9,8	1416	21,9	296	90,2	5043	78,1
54ª Leg.	33	8,7	903	14,3	345	91,3	5420	85,7
55ª Leg.	39	11,0	430	7,9	317	89,0	5038	92,1
56ª Leg.	58	15,1	799	13,1	327	84,9	5302	86,9
Total	138	11,2	4017	11,7	1091	88,8	30182	88,3

Fonte: Elaboração própria, com dados da Câmara dos Deputados, 2023.

* Número de parlamentares que apresentaram indicações na legislatura

Um cotejamento entre as Tabelas 1 com a 2 permite verificar que a maioria dos parlamentares fez uso das indicações no período: 59% das deputadas e 58% dos deputados que passaram pela Casa fizeram uso do dispositivo. Isso sugere sua importância, pois não é razoável supor que atores racionais e estrategicamente orientados façam uso de uma ferramenta totalmente desprovida de relevância. Nota-se, ainda, que os percentuais de indicações apresentadas por homens e mulheres são virtualmente iguais aos percentuais de parlamentares de cada gênero que atuaram na Câmara no intervalo de tempo considerado. As deputadas compuseram 11,2% do total de representantes e foram responsáveis por 11,7% das indicações, ao passo que os deputados constituíram 88,8% do todo, e apresentaram 88,3% do total da produção. Conclui-se que o gênero não afeta a opção por utilizar ou não esse instrumento legislativo – os dois lados

os utilizam na mesma medida.

Interessa ao estudo considerar a filiação partidária-ideológica das e dos parlamentares, porque essa variável é considerada um fator explicativo importante para o comportamento parlamentar: partidos de esquerda e progressistas tendem a participar mais da defesa do que interessa às mulheres²⁷. No estudo em tela, a análise da produção por gênero e partido político mostra grande variação, conforme visto na Tabela 3. A Tabela, diferentemente da anterior, considera a média de indicações por parlamentar e não o percentual, pois o percentual seria um indicador distorcido pelo número de membros em cada legenda: em tese, quanto mais parlamentares no partido, maior o número de indicações.

27 Vide SAWER, 2012; CELIS, 2008; MACKAY, 2004.

Tabela 3 - Número absoluto e média de indicações por gênero e partido²⁸

Partidos	Deputadas			Deputados		
	N. Indicações	N. deputadas	Média	N. Indicações	N. deputados	Média
NOVO	7	1	7,0	26	6	4,3
PAN	-	-	-	3	1	3
PATRIOTA	-	-	-	20	6	3,3
PCdoB	1115	7	159,3	142	19	7,5
PDT	185	5	37	813	58	14,0
PEN	-	-	-	11	4	2,8
PFL/DEM	83	8	10,4	4555	103	44,2
PHS	-	-	-	38	11	3,5
PL	25	7	3,6	5334	68	78,4
PMB	-	-	-	24	5	4,8
PMDB/MDB	690	14	49,3	4674	137	34,1
PMN	3	1	3	39	6	6,5
PMR	-	-	-	1	1	1,0
PODEMOS	12	2	6	402	17	23,6
PP	813	11	73,9	2242	100	22,4
PPB	-	-	-	21	10	2,1
PPS/CIDADANIA	73	6	12,2	515	36	14,3
PR	70	8	8,8	338	57	5,9
PRB	40	4	10,0	324	38	8,5
PRONA	-	-	-	13	5	2,6
PROS	3	2	1,5	526	19	27,7
PRP	-	-	-	15	6	2,5
PRTB	-	-	-	41	3	13,7
PSB	159	11	14,5	1451	89	16,3
PSC	9	4	2,3	590	34	17,4
PSD	11	5	2,2	913	77	11,9
PSDB	223	14	15,9	1355	109	12,4
PSL	116	8	14,5	481	42	11,5
PSOL	10	4	2,5	30	7	4,3
PT	251	30	8,4	2032	153	13,3
PTB	7	3	2,3	1971	59	33,4
PTC	-	-	-	9	3	3,0
PTdoB/AVANTE	17	2	8,5	87	9	9,7
PTN	1	1	1,0	135	5	27
PV	75	3	25	434	28	15,6
REDE	2	1	2,0	9	5	1,8
REPUBLICANOS	19	3	6,3	341	24	14,0
SOLIDARIEDADE	1	1	1,0	133	25	5,3
UNIÃO	-	-	-	58	23	2,5
Total	4016	165*	24,2	30146	1408*	21,4

Fonte: elaboração própria, com dados fornecidos pela Câmara dos Deputados, 2023.

* Parlamentares sem partido foram excluídos; parlamentares que migraram de partido foram contados tantas vezes quantas foram as migrações.

Mas a média também tem o problema de ser afetada pelos parlamentares *outliers* – possivelmente atores críticos –, que propuseram centenas e até milhares de indicações, quando o parlamentar mediano apresentou 3 ou 4, a depender da legislatura. No caso do PCdoB, por exemplo, a altíssima média se deve às deputadas Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) e Perpétua Almeida (PCdoB-AC), que juntas apresentaram 1091 indicações, das 1257 apresentadas pela legenda no período. Mas o maior *outlier* está no lado masculino: o deputado Carlos Nader (PFL/DEM/PL-RJ), que apresentou sozinho 6629 indicações ao longo de seu único mandato como titular. Essas características da variável dependem e inibem conclusões com base na comparação entre partidos, de modo que a observação dos dados agregados por ideologia – e não por legenda – pode ser mais esclarecedora.

A análise da produção por blocos ideológicos permite uma visão mais parcimoniosa e provavelmente sofre menos efeitos dos *outliers*, devido ao fato de que a presença de indivíduos desviantes nos dois blocos – feminino e masculino – neutralizam em parte os desvios. Considerados tais blocos, na Tabela 4 notam-se movimentos contrários entre deputadas e deputados, conforme se observa a produção da esquerda para a direita. Entre as mulheres, as de esquerda são as que mais emitem sugestões ao governo: apresentaram 31,9 indicações no período, em média; no centro, a média é 24; na direita, 23. Entre os homens, dá-se o inverso: a direita se mostra mais produtiva, com média de 34,4 indicações por parlamentar, seguida do centro, com 21,5, e da esquerda, com 14,2. A princípio, o fenômeno sugere influência combinada

28 Nas Tabelas 3 e 4, o número total de deputadas e deputados é maior que o real, por que houve migração entre partidos ao longo das legislaturas. A migração aumenta artificialmente o número de parlamentares, já que os que passam por mais de um partido ou bloco ideológico no período contam no banco de dados tantas vezes quantas foram as migrações.

do gênero e da ideologia. Mas o desempenho destacado das mulheres de esquerda e dos homens de direita na produção legislativa não pode ser totalmente entendido apenas a partir dos dados agregados apresentados na Tabela 4. Conforme dito, a atuação de deputadas e deputados *outliers* afeta fortemente o resultados geral e ajuda a compreender o fenômeno.

Tabela 4 - Indicação por gênero e bloco ideológico²⁹

Ideologia	Deputadas			Deputados		
	N. deputadas	N. Indicações	Média	N. deputados	N. Indicações	Média
Esquerda	53	1720	31,9	315	4467	14,2
Centro	43	1074	24,0	403	8647	21,5
Direita	53	1222	23,0	495	17032	34,4
Total	149	4016	26,8	1213	30146	24,8

Fonte: elaboração própria, com dados fornecidos pela Câmara dos Deputados, 2023.

Na banda masculina, a direita se destaca pela atuação do já citado deputado Carlos Nader (DEM-RJ), além de Marcelo Moraes (PTB-RS) e Marcelo Belinati (PP-PR), cuja produção conjunta corresponde a 27% das indicações 17.032 apresentadas pelo bloco. No lado feminino, destacam-se as deputadas Perpétua Almeida (PCdoB-AC), Vanessa Grazzio-

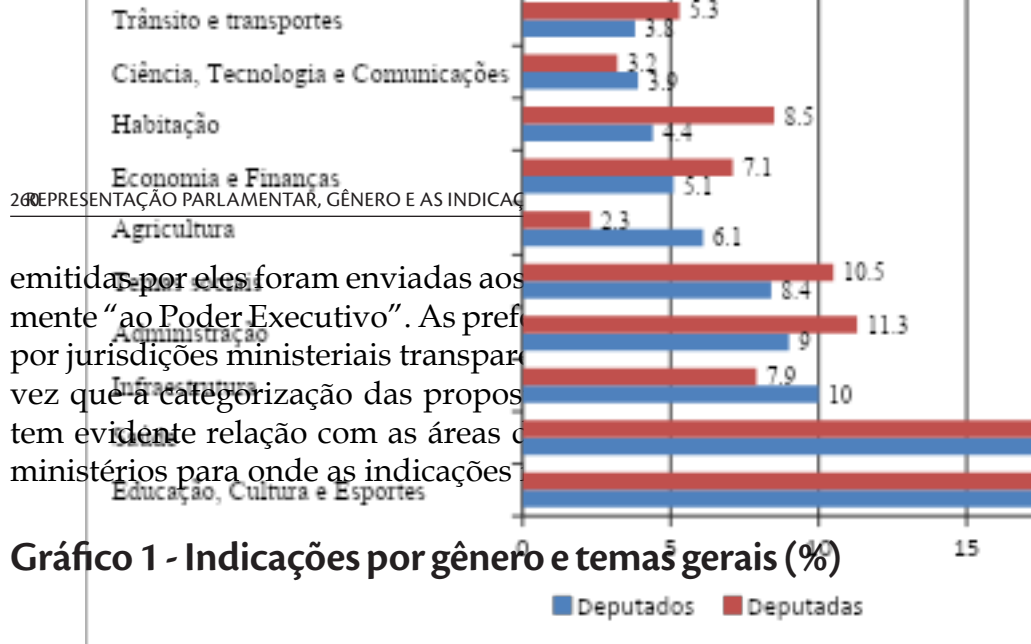
29 O posicionamento ideológico dos partidos segue trabalho de Campos e Machado (2020, p. 158). Foram enquadrados na esquerda, PCdoB, PCB, PCO, PDT, PSB, PSOL, PSTU e PT; no centro PHS, PMDB/MDB, PPL, PPS/Cidadania, PSD, PSDB, PV e Rede; na direita, DEM/PSL/União Brasil, Novo, PEN/Patriotas, PL/PR, PMB, PMN, PP, PRB/Republicanos, PROS, PRP, PRTB, PSC, PSDC/DC, PtdoB/Avante, PTB, PTC, PTN/Podemos, SD.

tin (PCdoB-AM) e Flávia Moraes (PDT-GO), na esquerda. Juntas, elas apresentaram 32% das 1.720 indicações das mulheres desse segmento ideológico. Portanto, o resultado corresponde apenas parcialmente ao previsto, já que boa parte das indicações se explica pela atuação de atores críticos, pertencentes tanto a partidos da esquerda quanto da direita.

Passa-se agora à análise da produção em face de seu conteúdo. Estudos sobre a produção de mulheres parlamentares no Brasil, particularmente das deputadas federais, abordam diversos tipos de ação – como proposição e aprovação de leis, discursos parlamentares e participação em comissões legislativas. Esses estudos revelam que as mulheres demonstram, de fato, mais engajamento do que os homens na defesa de políticas relativas a interesses considerados femininos³⁰. É o caso das políticas voltadas aos direitos humanos – como a proteção de crianças, idosos e pessoas com deficiência – e das políticas mais estreitamente ligadas aos direitos e ao bem-estar das mulheres – como o combate à violência doméstica, a defesa da igualdade de gênero e a proteção à maternidade. Adiante, a produção será discriminada por temáticas “específicas de mulheres”, mas antes avalia-se, no gráfico 1, a distribuição das indicações conforme categorização temática mais ampla, que permite avaliar similaridades ou diferenças reputadas ao gênero no tocante ao conteúdo das políticas defendidas.

Antes, um aparte. A despeito de as indicações poderem ser enviadas às mais diversas instâncias decisórias – como tribunais, agências reguladoras, secretarias, governos estaduais e locais, assembleias, bancos estatais e reitorias de universidades federais – as deputadas e os deputados da Câmara miram quase que exclusivamente o governo e seu gabinete: 97,7% das indicações emitidas por elas e 97,3% das

30 MIGUEL; FEITOSA, 2009; SCHEIDWEILER; OLIVEIRA; SOUSA, 2022.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados

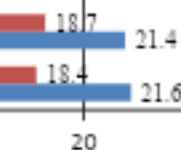
Mas há esforços de tipificação neste campo de estudos que buscam agregar as políticas em tipos mais abrangentes do que por tema. Um exemplo é o estudo de Miguel e Feitosa (2009), que trata de discursos parlamentares. Considerando as indicações com base na tipologia adotada por esses autores, observa-se, conforme esperado pela teoria, que as mulheres despontam como mais engajadas em políticas do campo da *soft politics*, ligadas à ideia do cuidado – como políticas sobre habitação e temas sociais, nas quais elas de fato se destacaram. No entanto, nota-se no gráfico que parte substantiva da produção de mulheres se volta à chamada *hard politics*, que seria atinente às áreas de atuação pretensamente masculinas, como economia e finanças, segurança pública, administração, infraestrutura e agricultura. Contra as expectativas, as deputadas federais brasileiras foram hegemônicas nesses campos. Os deputados, por sua vez, também atuaram de forma cruzada, dominando áreas de *soft*

31 Indicações sobre temas como educação, saúde, tributação, meio ambiente, transportes, educação e cultura têm ligações óbvias com os ministérios que tratam de questões correspondentes. Isso foi um facilitador para a categorização temática das indicações abordadas no estudo.

politics, de políticas do cuidado, que em tese “caberiam” mais às mulheres. É o que se nota nos dois campos mais abordados pelas indicações: educação e saúde, onde os deputados se sobressaíram.

Esse fato é explicável, ao menos em parte, em face dos incentivos político-institucionais que afetam o comportamento dos parlamentares brasileiros. É notório que políticas nas áreas de educação e saúde asseguram aos representantes enormes possibilidades para a atuação clientelista, em favor de redutos eleitorais: distribuição de moradias, instalação de escolas e creches, distribuição de material didático, construção de quadras esportivas, transporte escolar, construção de hospitais, distribuição de medicamentos pelo SUS, compra de equipamentos hospitalares, e mais. Por seu pontencial eleitoral, a paternidade ou maternidade de tais políticas há de ser disputada por deputados e deputadas, interessados no reconhecimento do eleitor. De fato, uma consulta aos dados mostrou que, entre as indicações nos campos da *middle* e *hard politics*, 51,9% são do tipo paroquial, ao passo que no campo da *soft politics* o percentual sobe para 74,3%. Portanto, a competição pelo sucesso nas eleições parece ser parte das causas pelas quais eles e elas investem nessas políticas, diluindo as “fronteiras” da representação por gênero.

Mas há diferenças entre homens e mulheres acerca das medidas que defendem, embora a fragmentação das políticas mostrada no gráfico torne mais difícil identificá-las. Para uma melhor compreensão das preferências dos deputados e deputadas por políticas no campo *soft*, a Tabela 6 discrimina de modo parcimonioso a produção analisada conforme o gênero, o conteúdo e a ideologia. Pela simplificação, a produção é apresentada de forma binária: *soft politics* versus *middle* e *hard politics*. A Tabela mostra que, em todos os blocos ideológicos, as mulheres estão à frente dos



homens na produção voltada às políticas do campo “soft”. Este é um resultado esperado, haja vista trabalhos como os de Taylor-Robinson e Heath (2003), Chaney (2006) e Miguel e Feitosa (2009), que identificam preocupações comuns das representantes mulheres no campo amplo do cuidado, a despeito de variações decorrentes de especificidades como o lugar, a época ou o contexto em que elas atuam.

Tabela 6 – Preferência por *soft politics*³², conforme gênero e ideologia

N		Esquerda		Centro		Direita	
		%	N	%	N	%	
Deputadas	Soft politics	834	48,5	614	57,2	878	71,8
	Outras	886	51,5	460	42,8	344	28,2
	Total	1720	100,0	1074	100,0	1222	100,0
Deputados	Soft politics	2004	44,9	4820	55,7	10931	64,2
	Outras	2464	55,1	3833	44,3	6100	35,8
	Total	4468	100,0	8653	100,0	17031	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados

Vale notar, contudo, que os percentuais de propostas “soft” apresentadas por ambos os gêneros aumentam – mais entre as mulheres do que entre os homens – conforme se passa da esquerda para a direita. Esse é sem dúvida um resultado inesperado, dado que, logicamente, a *soft politics* é mais

32 Com base em Miguel e Feitosa (2009, p. 208), dentre as categorias apresentadas no Gráfico 1, foram consideradas *soft politics* indicações voltadas a Educação, Cultura e Esportes, Habitação, Meio ambiente e energia, Saúde e Temas sociais. Já Turismo, Ciência e Tecnologia e Homenagens foram consideradas *middle politics*. As demais foram enquadradas no campo da *hard politics*.

relacionada ao Estado de Bem-Estar e suas preocupações com política social; preocupações estas muitas vezes refutadas pela direita e frequentemente acolhidas por parlamentares e partidos de esquerda, nos quais as mulheres tendem a se sair melhor³³. Seria de se esperar, portanto, que nesse campo da produção legislativa as mulheres de esquerda superassem não apenas os homens, mas também as mulheres dos outros dois blocos ideológicos, com relação ao montante de políticas de cuidado que defendem por meio das indicações. Não foi o que ocorreu: a direita se mostrou mais produtiva na área da política *soft*, possivelmente devido ao fato de que as preocupações eleitorais subvertem as divergências decorrentes da ideologia. Isso induziria mais os deputadas e as deputados direitistas à produção voltada ao cuidado, possivelmente com vistas a ganhos eleitorais decorrentes de políticas paroquiais que *soft politics* favorece.

Para ir adiante na análise das relações entre o gênero e as preferências por políticas *de um certo tipo*, foi selecionado, para análise, uma subcategoria da legislação mais ampla sobre cuidado: os direitos humanos. Políticas nesse campo se concentram na promoção e proteção dos direitos das pessoas, especialmente aquelas consideradas mais vulneráveis, como crianças, idosos, negros, pessoas com necessidades especiais e pessoas LGBTQIA+. Estudos mostram que a produção das deputadas voltadas a esses segmentos se destaca, pelo volume, em compração com os deputados homens³⁴. Restaria saber se esse fenômeno se reflete na produção aqui avaliada. A Tabela 7 mostra que sim.

Tabela 7 – Indicações por legislatura, gênero e

33 HTUN, 2005.

34 vide MIGUEL; FEITOSA, 2009; SCHEIDWEILER; OLIVEIRA; SOUSA, 2022.

tema (direitos humanos)

	Deputadas					Deputados				
	Direitos humanos		Outros temas		N (100%)	Direitos humanos		Outros temas		N (100%)
	N	%	N	%		N	%	N	%	
Leg. 52	76	16,2	393	83,8	469	1026	10,9	8353	89,1	9379
Leg. 53	138	9,7	1278	90,3	1420	390	7,7	4653	92,3	5039
Leg. 54	55	6,1	848	93,9	905	241	4,4	5179	95,6	5418
Leg. 55	34	7,9	396	92,1	431	135	2,7	4903	97,3	5037
Leg. 56	200	25,0	599	75,0	799	279	5,3	5023	94,7	5302
Total	503	12,5	3514	87,5	4017	2071	6,9	28111	93,1	30182

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados

De início, é preciso ressaltar o efeito da atuação de deputadas e deputados *outliers* nesses resultados: 54% das indicações dos 300 deputados que apresentaram propostas voltadas aos direitos humanos foram apresentadas por apenas três homens. Do lado das mulheres, das 74 que apresentaram indicações com esse teor no período, as três mais ativas respondem por 50% da produção. Como se tem afirmado, nos termos da apresentação de indicações, tais representantes seriam agentes críticos – com atuação destacada em defesa de interesses femininos e da igualdade de gênero. Por certo, seria interessante considerar em que medida esse desempenho corresponde à atuação desses representantes em outros campos da produção legislativa, como na produção de leis na Câmara dos Deputados, mas

esse esforço está além do objetivo deste artigo.

A Tabela 7 mostra que as mulheres superaram os homens na temática “direitos humanos” em todas as legislaturas do período. Considerado o total da produção (última linha da Tabela), 12,5% das indicações apresentadas pelas deputadas visaram segmentos vulneráveis, discriminados ou excluídos da sociedade, ao passo que o percentual de indicações com o mesmo enfoque emitidas por deputados foi de 6,9%. Mas há, ao longo do tempo, variações interessantes, com destaque para a Legislatura 56, que coincide com o governo Bolsonaro – sabidamente desdenhoso em relação a demandas dessa natureza. É possível que o maior volume de indicações de deputadas sobre direitos humanos naquele governo seja reação ao descaso e à negligência do presidente e seu séquito relativamente a certos grupos sociais. Um exemplo de indicação nessa área é a INC 893/2019, da deputada Aline Gurgel (PRB/AP), que “Sugere à Secretaria Especial de Saúde Indígena, do Ministério da Saúde, ações relativas à atenção básica de saúde indígena no Estado do Amapá”. É possivelmente uma forma de chamar a atenção do governo para um sério problema humanitário.

A distribuição das indicações por gênero, ideologia e conteúdo (direitos humanos) é apresentada na Tabela 8. Os números apontam na direção esperada. Por uma pequena margem, as indicações voltadas à proteção de grupos oprimidos é maior entre as mulheres de esquerda. Contudo, a diferença mais expressiva não resulta da ideologia mas do gênero: nos três blocos, os percentuais de indicações com teor humanitário apresentadas pelas deputadas são mais altos do que os dos deputados – as diferenças em pontos percentuais entre eles e elas é de 5,9 na esquerda, 4,2 no centro e 5,6 na direita.

Tabela 8 – preferência por direitos humanos, conforme gênero e ideologia

N		Esquerda		Centro		Direita	
		%	N	%	N	%	
Deputadas	Direitos humanos	238	13,8	114	10,6	151	12,4
	Outros temas	1482	86,2	960	89,4	1071	87,6
	Total	1720	100,0	1074	100,0	1222	100,0
Deputados	Direitos humanos	351	7,9	554	6,4	1162	6,8
	Outros temas	4117	92,1	8099	93,6	15869	93,2
	Total	4468	100,0	8653	100,0	17031	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados

Outra subcategoria criada para o estudo visou captar o grau de preocupação de deputadas e deputados com problemas que afetam diretamente as mulheres. Conceitualmente, essa variável está contida na anteriormente analisada, porque as mulheres também são um segmento sujeito a opressões e carente de direitos e de “cuidado”. Mas, para evitar a superposição dos efeitos na análise dos dados, as indicações diretamente voltadas às mulheres foram excluídas das políticas atinentes aos direitos humanos. Criou-se, então, uma variável exclusiva sobre “temas femininos”, subdividida em subtemas que os parlamentares abordaram por meio das indicações.

Tais subtemas serão considerados adiante. Por ora, observa-se a Tabela 8, que compara a produção de deputadas e deputados de forma dicotômica: temas femininos

versus outros temas. Os percentuais de indicações voltadas a questões femininas são relativamente baixos, e a produção de mulheres sobre temas que lhes afetam em particular é superior ao dos homens em apenas 3 das 5 legislaturas (grifadas na Tabela).

Tabela 8 - Indicações por gênero e temas de políticas voltadas para mulheres

	Deputadas					Deputados				
	Temas femininos		Outros temas		N (100%)	Temas femininos		Outros temas		N (100%)
	N	%	N	%		N	%	N	%	
Leg. 52	18	3,8	451	96,2	469	123	1,3	9256	98,7	9379
Leg. 53	31	2,2	1389	97,8	1420	176	3,5	4863	96,5	5039
Leg. 54	63	7,0	842	93,0	905	184	3,4	5234	96,6	5418
Leg. 55	27	6,3	404	93,7	431	68	1,4	4969	98,6	5037
Leg. 56	39	4,9	760	95,1	799	360	6,8	4942	93,2	5302
Total	178	4,4	3846	95,6	4024	911	3,0	29264	97,0	30175

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados

Importa observar que aqui também o efeito dos *outliers* (atores críticos) se faz sentir. Entre os 135 deputados que apresentaram indicações voltadas a mulheres, os três mais ativos propuseram 44,7% do total. Entre as 52 deputadas que fizeram o mesmo, as três maiores proponentes foram responsáveis por 36% das indicações enviadas ao governo. Mas a Tabela mostra ainda que, nas legislaturas em que as deputadas foram mais ativas, os percentuais referentes a sua produção é mais que o dobro dos valores referentes aos homens. Além do mais, considerando o conjunto dos dados, se observa que o percentual de indicações sobre mulheres,

apresentadas por deputadas mulheres, é superior ao dos deputados – 4,4% e 3%, respectivamente. A despeito dos baixos percentuais, a diferença relacionada ao gênero é estatisticamente significativa, em favor da representação descritiva de mulheres: o teste de correlação de Pearson resultou em $R: 0,026$, $sig. 0,000$.

Introduzindo-se a variável ideologia (Tabela 9), os resultados são como esperados. Nos três blocos, as indicações atinentes a mulheres são percentualmente mais comuns entre as deputadas do que entre os deputados. Nota-se também que as mulheres de esquerda apresentaram mais propostas “femininas” do que as mulheres da direita e do centro, nesta ordem. Entre os deputados se deu o contrário: os valores e crescem discretamente da esquerda para a direita, de modo que os homens direitistas, comparados aos demais, foram responsáveis pelo maior percentual de indicações sobre questões da agenda política feminina.

Tabela 9 – Preferência por “temas femininos”, conforme gênero e ideologia

N		Esquerda		Centro		Direita	
		%	N	%	N	%	
Deputadas	Temas femininos	94	5,5	37	3,4	46	3,8
	Outros temas	1626	94,5	1037	96,6	1176	96,2
	Total	1720	100,0	1074	100,0	1222	100,0
Deputados	Temas femininos	66	1,5	256	3,0	588	3,5
	Outros temas	4402	98,5	8397	97,0	16443	96,5
	Total	4468	100,0	8653	100,0	17031	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados

O próximo passo é desdobrar a variável “tema de mulheres” em subcategorias, conforme consta na Tabela 10. As subcategorias apresentadas são uma adaptação da lista proposta por Franco (2020, p. 64-65). Elas permitem um conhecimento mais aprofundado sobre como e o quanto deputados e deputadas federais lidam com as subáreas das políticas em defesa das mulheres. Na lista, destacam-se as indicações voltadas a maternidade, saúde feminina e violência contra a mulher. Os percentuais são os mais altos em ambos os lados, mas vale mencionar a destacada participação dos deputados homens no combate à violência de gênero (33,1% do total, frente a 19,7% das deputadas). Um exemplo de indicação desse tipo proposta por um homem é a INC 1038/2022, do deputado Jesus Sérgio (PDT/AC), que “Sugere ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, medidas de proteção às mulheres para romper com o ciclo do relacionamento abusivo que leva à violência doméstica e ao feminicídio”. Mas também há indicações paroquialistas, voltadas à distribuição de benefícios para mulheres dos redutos eleitorais dos proponentes. É o caso da indicação do Deputado Marcelo Belinati (PP/PR) que “Sugere a implantação de uma Unidade da Casa da Mulher Brasileira no município de Guarapuava, no Estado do Paraná”.

Tabela 10 - Indicações por gênero e temas voltados a mulheres

	Deputadas		Deputados		Total	
	N	%	N	%	N	%
Direitos das mulheres	12	6,7	11	1,2	23	2,1
Controle reprodutivo	0	0,0	13	1,4	13	1,2
Identidade de gênero	12	6,7	1	0,1	13	1,2
Maternidade	65	36,5	351	38,5	416	38,2
Mercado de trabalho	4	2,2	8	0,9	12	1,1
Mulheres no poder	1	0,6	1	0,1	2	0,2
Proteção social da mulher	3	1,7	10	1,1	13	1,2
Reconhecimento	3	1,7	0	0,0	3	0,3
Saúde da mulher	43	24,2	191	21,0	234	21,5
Violência contra a mulher	35	19,7	325	35,7	360	33,1
Total	178	100,0	911	100,0	1089	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados

Ainda na Tabela 10, curioso notar que todas as 13 indicações voltadas ao controle reprodutivo foram de homens – 12 deputados de direita e um de centro. Isso coloca em questão o teor das medidas propostas, haja vista que representantes homens e mulheres podem propor diferentes soluções para as mesmas questões, tal que uma proposta apresentada por um deputado homem pode não corresponder à forma de enfrentamento desejada pelas mulheres. Pode ser o caso da INC 4126/2009, do deputado Dr. Talmir (PV/SP), que “Sugere ao Ministério da Saúde que se aumente a ênfase no ensino de métodos contraceptivos naturais nas ações de planejamento familiar do Sistema Único de Saúde”. É possível que mulheres rejeitem essa proposta, por preferirem o uso de anticoncepcionais e preservativos ou a interrupção

da gravidez – métodos mais eficazes e convergentes com a liberdade da mulher para dominar o próprio corpo.

Mas o fato é que a expressiva participação dos homens nessa agenda traz à tona os argumentos anti-essencialistas das autoras feministas, pois mostra que a representação dos interesses de grupos não ocorre apenas pela atuação de membros dos próprios grupos – o que, vale ressaltar, não invalida a defesa da representação legislativa plural da diversidade que compõe a sociedade. Ademais, a atuação ostensiva de *outliers* no lado masculino também pode sinalizar o efeito da presença de mulheres combativas sobre a atuação dos homens, conforme argumentam Childs e Krook (2008) e Broadbent (2019).

Quanto ao desempenho das deputadas na mobilização das subcategorias em foco, o maior diferencial está nas indicações voltadas aos direitos das mulheres e à identidade de gênero, que correspondem, cada uma, a 6,7% do total. Nessas mesmas subcategorias, os percentuais correspondentes aos deputados são de 1,2% e 0,1%, respectivamente. Curioso notar que apenas 1 indicação atinente ao segundo tópico foi apresentada por deputado homem no período. Já entre as mulheres, há indicações como a INC 2188/2016, de Erika Kokay (PT/DF), que “Sugere [ao Ministério da Saúde] seja ampliada a oferta de serviços de saúde públicos que lidam com a transexualidade”, e a INC 5905/2014, de Sandra Rosado (PSB/RN), que “Sugere [ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão] a inclusão da categoria ‘transexual e travesti’ entre as classificações de gênero empregadas pelo IBGE em suas pesquisas”.

A análise das indicações por conteúdo – geral e específico – apontou para o impacto do gênero no teor das propostas, revelando efeitos da representação descritiva feminina sobre a produção substantiva de indicações – com destaque

para a atuação dos *outliers*, aqui entendidos como atores críticos. Pode-se dizer, em convergência com pesquisas na área, que a representação descritiva de mulheres faz diferença no enfrentamento daquilo que afeta particularmente a agenda política feminina. Mas não é trivial a participação masculina no mesmo campo de atuação legislativa, pois mostra que os deputados cruzam as “barreiras” da representação por gênero e atuam em favor da agenda política delas – assim como fazem as próprias deputadas em relação a certos campos de políticas considerados “masculinos”.

Para finalizar, cabe ressaltar que as indicações são apenas uma ferramenta regimental – de eficácia incerta – por meio da qual deputadas e deputados defendem os interesses de unidades territoriais, grupos sociais ou da sociedade como um todo. Instrumentos legislativos como projetos de lei ordinária, de lei complementar e propostas de emenda constitucional, que dão origem a normas impositivas e envolvem articulações entre parlamentares para sua aprovação, podem gerar novas dinâmicas na interação entre os gêneros, entre os partidos e inclusive entre governo e parlamento. Isso provavelmente afeta o desempenho legislativo de deputadas e deputados de forma diferenciada, mas esse é um tópico para futuras pesquisas, que podem lançar luz a questões aqui deixadas em aberto.

Considerações finais

O estudo comparou a produção de indicações de parlamentares na Câmara dos Deputados entre 2003 e 2022, visando interpretar similaridades e diferenças entre deputados homens e mulheres a partir de literaturas que abordam a representação de gênero e a produção legislativa. Constatou-se que a maioria dos deputados e deputadas lança mão das

indicações, sinalizando que essas ferramentas legislativas têm alguma relevância nas interações entre parlamentares, o poder executivo e o eleitorado do país. No escopo do trabalho, não foi possível verificar o quanto as indicações são acatadas pelos órgãos governamentais. Defende-se, no entanto, que a simples apresentação já indica tentativa de conexão entre os representantes e suas bases, o que torna pertinente a comparação do desempenho parlamentar conforme gênero, filiação ideológica e conteúdo das indicações.

Em termos dos temas ou conteúdos abordados, importa destacar a quase total ausência de fronteiras entre os campos legislativos frequentados por deputadas e deputados. Há uma atuação cruzada, pela qual os deputados investem em propostas voltadas a mulheres ou seus pretensos interesses, enquanto as deputadas se manifestam em campos rotineiramente associados aos interesses e à atuação dos homens. Isso evoca argumentos de autoras como Mainsbrige (1999), Phillips (1995; 2001) e Young (2006), que refutam essências atribuídas a grupos e que determinem suas visões e preferências. Mas a despeito da fluidez em relação aos temas que deputados e deputadas abordam, mostrou-se, em linhas gerais, que a representação descritiva de mulheres tem efeitos na representação substantiva, mesmo na ausência de uma massa crítica – mas na presença de atores críticos de ambos os gêneros.

Constatou-se que as indicações apresentadas por mulheres têm maior probabilidade de abordar temas de *soft politics*. Mas o fato é que representantes mulheres e homens, ao mobilizarem indicações, muitas vezes ultrapassam a “barreira” do gênero e propõem medidas consideradas da seara do sexo oposto. Isso ficou claro na análise das indicações categorizadas em termos amplos: os deputados homens se destacaram na área de *soft politics*, como educação e saúde,

considerados na literatura como temas tendenciamente femininos; enquanto as deputadas se mostraram mais empenhadas em defender políticas no campo de *hard politics*, como agricultura, segurança, economia e administração pública, campos tidos como tipicamente masculinos. A reduzida distância entre deputadas e deputados em termos da preferência por temas de políticas reforça o argumento de autoras como Young (2006), de que a representação de minorias não deve presumir uma essência de grupo que deve ser representada de forma exclusiva por membros do próprio grupo. Negros não representam tão somente negros, nem mulheres representam necessariamente mulheres – conquanto se defenda que tais minorias devam estar presentes nas arenas decisórias.

Quando considerados os subconjuntos de propostas atinentes aos direitos humanos e aos “interesses de mulheres” – subcampos da *soft politics* – também se percebe a maior propensão das deputadas em atuar na defesa de questões da agenda feminina. Tendo em vista o total de indicações, 12,5% das apresentadas por elas e 6,9% das apresentadas por eles corresponderam a questões de direitos humanos – direitos de grupos vulneráveis como pessoas com deficiência, indígenas, negros e pessoas LGBTQTs. Com relação às políticas especificamente voltadas a mulheres, as deputadas também ficaram na dianteira – embora a distância em pontos percentuais seja menor: 4,4% e 3%, para deputadas e deputados, respectivamente. Mas é interessante observar que nem mesmo em relação a estes subtemas “femininos” se observa o monopólio da representação grupal por membros do próprio grupo – nada próximo disso. Elas e eles transitam entre os campos de legislação, seja pelo interesse sincero em representar, seja por visarem ganhos eleitorais que tais políticas podem gerar.

Outra descoberta da pesquisa, digna de menção, é o impacto crítico dos *outliers* na produção de indicações. Seja no tocante aos temas gerais, seja no que respeita particularmente aos direitos humanos e às políticas para mulheres, a intensa atividade de uns poucos deputados e deputadas tem forte impacto na produção coletiva. Esse fato sugere que, na ausência de parlamentares suficientes para a formação de uma massa crítica, podem surgir indivíduos combativos de ambos os gêneros – enquanto atores críticos – que se incumbem de representar interesses que figuram na rol das preocupações femininas.

Um último ponto, não menos importante: presumindo-se a influência da ideologia na dinâmica representativa, também foi considerado no estudo se a posição ideológica de deputadas e deputados afeta sua disposição para propor indicações sobre temáticas femininas. Em convergência com o esperado, notou-se que a ideologia exerce um efeito (brando) sobre os temas abordados: as indicações apresentadas por elas tendem mais que as dos homens a abordar temas da agenda de gênero. As deputadas da esquerda se mostraram mais empenhadas, mas as demais também superaram a produção masculina na defesa das pautas políticas de mulheres – atinentes a direitos humanos ou a temas femininos. Apenas quando se considera a produção em termos de *soft* e *hard politics* é que se observa um resultado inesperado: mulheres e homens de direita são mais ativos na defesa de pautas femininas por meio das indicações. A explicação sugerida, mas não testada, é que o campo *soft* é propício à apresentação de demandas paroquiais, que – no caso das indicações – são as preferidas por parlamentares da direita³⁵.

35 Essa é uma hipótese que está sendo investigada em um artigo em elaboração.

Enfim, o trabalho esclareceu aspectos importantes acerca da influência da representação descritiva de gênero na substância da representação parlamentar, particularmente por meio do uso das indicações. Mas esse instrumento regimental, ao contrário dos projetos de lei ordinária e complementar e das emendas constitucionais, não carece de aprovação legislativa e é por isso desprovido de custos de negociação. Basta mobilizá-lo e contar com o apoio dos órgãos do Executivo – as negociações, que devem haver, se dão fora do parlamento, entre parlamentares e órgãos governamentais. Faz se importante, assim, avaliar como os legisladores e legisladoras federais atuam quando suas propostas envolvem deliberação e votação no interior do poder legislativo. Mas esse será um tema para pesquisas futuras.

6. Bibliografia

ALLEN, Carmen R., **Women Representing Women's Interests in Congress**. Masters Theses. Illinois: Eastern Illinois University, 2004.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Representação em preto e branco: raça-cor e a produção de indicações na câmara dos deputados. **InterSciencePlace**, v. 19. pp. 620-649, 2024.

BROADBENT, Luxia. **Female Representation and the Substantive Representation of Women's Interests by Male MPs**. 2019. Dissertation (MSc Public Administration and Government) London School of Economics and Political Science, London. 2019.

BENTHAM, Jeremy. **Introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **Raça e eleições no Brasil**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2020.

CAUL, M. Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties. **Party Politics**, London, v. 5, n. 1, pp. 79-98, 1999.

CELIS, Karen. Substantive Representation of Women (and improving it). What is and should it be about? **Annual meeting of the American Political Science Association**, Boston, 2008.

CELIS, Karen; CHILDS, Sarah, **Rightist Parties and Women's Substantive Representation**, aug. 8, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1906612>; Acesso em 13, nov., 2024.

CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. Critical Mass Theory and Women's Political Representation. **Political Studies**, London, v. 56, pp. 725-736, 2008.

CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. Should feminists give up on critical mass? A contingent "Yes", **Politics and Gender**, Cambridge, v. 2, n. 4, pp. 522-530, 2006.

CELIS, Karen; CHILDS, Sarah; KANTOLA, Johanna; KROOK, Mona Lena (2008). Rethinking women's substantive representation, **Representation**, London, v. 44, n. 2, pp. 99-110.

CHANEY, Paul. Critical Mass, deliberation and the substantive representation of women: evidence from the UK's devolution programme. **Political Studies**, London, v. 54, pp. 691-714, 2006.

DAHLERUP, Drude. 1988. From a small to a large minority: women in Scandinavian politics. **Scandinavian Political Studies**, Stockholm, v. 11, n. 4, pp. 275-297.

D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo C. G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. **Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na**

Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.

FENNO, Richard. U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. **American Political Science Review**, Washington DC, v. 71, n. 1, pp. 883-917, 1977.

FRANCO, G. C. Comportamento legislativo das deputadas federais brasileiras: Uma análise da produção legislativa de 1987 a 2007. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 11, n. 1, pp. 56-78, 2020.

GARBONI, Emanuela Simona. The impact of descriptive representation on substantive representation of women at European and national parliamentary levels. Case Study: Romania. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Amsterdam, n. 183, pp. 85-92, 2015.

HOHMANN, Daniel. When Do Men Represent Women's Interests in Parliament? How the Presence of Women in Parliament Affects the Legislative Behavior of Male Politicians. **Swiss Political Science Review**, Hoboken, v. 26, n. 1, pp. 31-50, 2020.

HTUN, Mala N. Women, Political parties and electoral systems in Latin America. In: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza (eds.). **Women in parliament: beyond numbers**. Stockholm: International IDEA, 2005, pp. 112-121.

KANTER, Rosabeth M. Some effects of proportions on group life: skewed sex ratios and responses to token women. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 82, n. 5, pp. 965-990, 1977.

LIMÃO DA SILVA, Ana Paula Cavalcante. A representação substantiva feminina na câmara legislativa brasileira, no período de 2003 a 2015. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. esp. 1, pp. 1-23, 2023.

MACKAY, Fiona. Gender and Political Representation in the UK: The State of the 'Discipline'. **British Journal of Politics and International Relations (BJPIR)**, Oxford, v. 6, pp. 99-120, 2004.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes". **The Journal of Politics**, Chicago, v. 61, n. 3, pp. 628-657, 1999.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, no 1, pp. 201-221, 2009.

MILL, James. **The Political Writings of James Mill: Essays and Reviews on Politics and Society, 1815-1836**. Indianapolis: Liberty Fund, 2013.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

PARK, Soon Seok. Gendered representation and critical mass: women's legislative representation and social spending in 22 OECD countries. **Sociological Perspective**, Berkeley, v. 60, n. 6, pp. 1097-1114, 2017.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. Oxford New York: Clarendon Press Oxford University Press, 1995.

PHILLIPS, Anne. Representing difference: why it matters if women get elected. In: COOTE, Anna (ed), **New Gender Agenda**. London: IPPR, pp. 58-66, 2000.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéia de uma política de idéias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, Ano 9, 2001, pp. 268-290.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

REZENDE, Daniela. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 25, n. 3, pp. 1199-1218, 2017

SCHEIDWEILER, Gerson; OLIVEIRA, Ana Cláudia Sousa, SOUSA, Janara Kalline Leal Lopes. Mulheres parlamentares e representação substantiva no Brasil. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 31, n. 1, 2022, pp. 01-15.

STUART MILL, John. **Sobre o Governo Representativo**. Brasília: UnB, 1981.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; HEATH, Roseanna Michelle. Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues?, **Women & Politics**, London, v. 24, n. 4, pp. 77-101.

WANGNERUD, Lena. Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, San Mateo, n. 12, pp. 51-69, 2009.

Recebido em: 22/11/2024

Aprovado em: 28/04/2026

Paulo Magalhães Araújo

E-mail: paulo.araujo@ufes.br