



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

JOSÉ JANCE MARQUES GRANGEIRO

**ELAS QUE LUTAM: A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO PROCESSO
LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS PÓS-CONSTITUINTE**

Brasília, 2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

JOSÉ JANCE MARQUES GRANGEIRO

**ELAS QUE LUTAM: A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO PROCESSO
LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS PÓS-CONSTITUINTE**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília - UnB como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Debora Diniz

Brasília, 2020

FOLHA DE APROVAÇÃO

Monografia de Graduação de autoria de José Jance Marques Grangeiro, intitulada “Elas que Lutam: A participação das mulheres no processo legislativo na Câmara dos Deputados pós-constituente”, apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, em 26 de novembro de 2020, defendida e aprovada pela Banca Examinadora:

Professora Doutora Debora Diniz Rodrigues

Orientadora

Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - FD/UnB

Professora Doutora Janaína Lima Penalva da Silva

Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - FD/UnB

Professora Doutora Christine Oliveira Peter da Silva

Professora Titular de Direito Constitucional do UniCeub

“Para nós , mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz e à vez na vida pública, mas implica, ao mesmo tempo, a dignidade da vida cotidiana, que a lei pode inspirar e deve assegurar, o direito à educação, à saúde, à segurança, à vivência familiar sem traumas. O voto das mulheres traz consigo essa dupla exigência: um sistema político igualitário e uma vida civil não autoritária”.

Carta das Mulheres aos Constituintes de 1987

AGRADECIMENTOS

Não cheguei aqui sozinho.

Agradeço a todas as mulheres que me ajudaram e me inspiraram (e seguem inspirando) a me tornar um homem melhor.

Em especial, agradeço à Ana Gonçalves Torres (*in memoriam*), minha avó que escolheu ser minha mãe, me acolheu e sempre me ensinou que a educação é libertadora.

Agradeço à minha tia Anacélia Grangeiro Martins, que foi outra mãe para mim, sempre me direcionando para o caminho correto.

Agradeço ao meu namorado, Wesley Lima Carneiro, pelo apoio, amor e paciência desde o início do curso.

Agradeço à minha orientadora, professora Debora Diniz, por ser minha fonte constante de inspiração e referência de inteligência, luta e resistência.

Agradeço aos meus amigos e amigas que sempre me apoiaram e ajudaram a não desistir mesmo quando o câncer e a depressão se colocaram no meu caminho, em especial ao George Marques, Ig Uractan, Guilherme Fernando, Jin, Abraão Benacon, Bruno Iles, Renato Albernaz, Alessandra Rodrigues, Mateus Frota, Juci Melim e Rodrigo Mendez.

Agradeço à deputada federal Soraya Santos pelos ensinamentos e a oportunidade de conhecer a luta das mulheres na Câmara dos Deputados.

Agradeço a todas as professoras que me ajudaram a chegar até aqui.

Agradeço a todas e todos os colegas com quem tive a oportunidade de conviver na Secretaria da Mulher e na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher na Câmara dos Deputados, em especial a Danielle Gruneich, Iara Cordeiro, Gerson Scheid, Marília Amora e Valéria Pessoa.

RESUMO

Esta monografia analisa a participação das mulheres no processo legislativo da Câmara dos Deputados pós-constituente. O objetivo é analisar a representação substantiva das mulheres no processo legislativo entre a 49ª e a 55ª legislaturas (1991-2019) e compreender os efeitos de seu trabalho sobre as matérias legislativas apresentadas e aprovadas. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental, por meio da análise do banco de dados da Câmara dos Deputados. A partir de análise empírico-descritiva, a pesquisa descreve como e sobre o que as mulheres produzem e o que é produzido sobre elas. Os resultados apontam uma maior eficiência das mulheres na produção de leis em comparação aos homens, em especial em temas relacionados à saúde, educação, direito de família e direitos humanos. Em determinadas legislaturas, como a 55ª, as deputadas aprovaram três vezes mais proposições que os homens.

Palavras-chave: bancada feminina, Câmara dos Deputados, representação política, sufrágio, processo legislativo.

ABSTRACT

This monograph investigates the participation of women in the legislative process of the Brazilian National Congress after the constituent. The objective of this monograph is to analyze the substantive representation of women members of the Brazilian congress between the 49th and 55th legislatures (1991-2019) and understand the effects of their work upon the bills presented and approved. The methodology used was documented research by examining the database of the Brazilian National Congress. Through the empirical-descriptive analysis, this research tries to map the women as authors of legal proposals and as themes of the matters. The results show a higher efficiency of women in the production of laws in comparison to men, especially in issues related to health, education, family law, and human rights. In certain legislatures, such as the 55th, women approved three times more proposals than men.

Keywords: women caucus, Congress, political representation, suffrage, legislative process.

PRÓLOGO

Ser um homem gay cis escrevendo sobre a atuação das mulheres na Câmara dos Deputados pode gerar alguns estranhamentos. Por isso, se faz necessário resgatar um pouco da minha trajetória e justificar o porquê de eu escrever sobre o tema.

Por conta das minhas duas formações iniciais em Comunicação Social (Jornalismo e em Relações Públicas), tive a oportunidade de atuar na Câmara dos Deputados como assessor de comunicação.

Minha primeira experiência na Casa foi em 2013, quando trabalhei com um deputado homem. Dois anos depois, fui convidado a integrar a equipe da recém-chegada deputada Soraya Santos, eleita para um primeiro mandato como parlamentar. Em seu primeiro ano, ela já foi eleita presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a segunda mulher em 200 anos a ocupar esse espaço. No ano seguinte, a deputada foi eleita coordenadora da bancada feminina, um cargo de gestão da Secretaria da Mulher. Eu a acompanhei nesse espaço e tive a oportunidade de conhecer de perto toda a articulação da bancada feminina; participar das reuniões; ver como as mulheres se organizavam para conseguir aprovar as proposições pertinentes à pauta feminina.

Foi nessa mesma época que acompanhei a criação da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e fui convidado a coordenar a comunicação do colegiado. Foi nesse espaço que pude compreender melhor como a pauta feminina era abordada de forma diferente entre os deputados e as deputadas. Também foi durante esse período que tive acesso aos dados do Sileg, pude iniciar os estudos sobre a atuação das mulheres na Câmara dos Deputados, percebi que esse meu estranhamento do *modus operandi* das deputadas podia ser traduzido em números e decidi por essa pesquisa e pelo documentário homônimo que a acompanha.

Essa pesquisa não busca ocupar um lugar de fala feminino. Pelo contrário, o objetivo é dar visibilidade ao trabalho dessas mulheres cujas trajetórias são inspiradoras.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Descrição das categorias na tabela gerada pelo Sileg.....	25
Tabela 2 - Distribuição das proposições segundo o seu <i>status</i>	31

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Distribuição das proposições ao longo das legislaturas - população total.....	27
Gráfico 2 - Distribuição das proposições segundo o tipo - população total.....	28
Gráfico 3 - Distribuição das proposições segundo o tema - população total.....	34
Gráfico 4 - Percentual de deputados eleitos em cada legislatura segundo o gênero.....	32
Gráfico 5 - Volume ponderado per capita de proposições apresentadas por gênero.....	33
Gráfico 6 - Volume ponderado per capita de proposições aprovadas por gênero.....	35
Gráfico 7 - Volume ponderado percentual de matérias aprovadas em relação às apresentadas segundo o gênero do autor.....	36
Gráfico 8 - Distribuição das matérias aprovadas segundo os temas e o gênero do autor.....	37
Gráfico 9 - Linha do tempo das deputadas eleitas e pautas aprovadas.....	38
Gráfico 10 - Distribuição das proposições legislativas de pauta feminina aprovadas segundo o tema e o gênero do autor da proposta.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental.

CCJC: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

CF/88: Constituição Federal da República de 1988.

CFT: Comissão de Finanças e Tributação.

MPV: Medida Provisória.

ONU: Organização das Nações Unidas.

PCdoB: Partido Comunista do Brasil.

PDL: Projeto de Decreto Legislativo.

PDT: Partido Democrático Trabalhista.

PEC: Proposta de Emenda à Constituição.

PL: Projeto de Lei.

PLP: Projeto de Lei Complementar.

PLV: Projeto de Lei de Conversão.

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PP: Partido Progressista.

PRC: Projeto de Resolução.

PSB: Partido Socialista Brasileiro.

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.

PT: Partido dos Trabalhadores.

SGM: Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

SUS: Sistema Único de Saúde.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I: PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL	16
1.1. Processo e procedimento	17
1.2. Objeto do processo legislativo	18
1.3. Fases do processo legislativo	18
1.4. Princípios do processo legislativo	21
CAPÍTULO II: REPRESENTAÇÃO SUBSTANTIVA DE MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS PÓS-CONSTITUINTE	24
CAPÍTULO III: RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO	27
3.1. Eficiência do processo legislativo	30
3.2. A pauta feminina e a atuação das deputadas	40
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a participação das mulheres na política, pelo menos no exercício do seu direito de votar, começou a ganhar força no Brasil após a Constituição de 1824. Essa edição da Carta Magna trazia o conceito de “cidadãos ativos”, que seriam pessoas aptas a eleger governantes locais e membros do parlamento.

Teresa Marques lembra que essa edição da Constituição usava critérios de renda para determinar quais cidadãos ativos eram capazes de exercer o direito de voto. Nessa época, surgiram alguns debates sobre a redação do texto constitucional pois, ao escrever as normas com substantivos no masculino plural, os legisladores não deixaram claro se as mulheres estavam incluídas nos termos usados.¹

Foi apenas em 1881, com a edição do Decreto n.º 3.029, conhecido como Lei Saraiva, que o ordenamento brasileiro abriu uma brecha para o exercício do sufrágio feminino. A norma reconhecia os diplomas científicos como comprovantes da qualificação educacional do eleitor.² Teoricamente, a nova lei permitia que mulheres diplomadas votassem.

No entanto, foi apenas em 1932 que elas conquistaram seu direito ao voto, com a publicação do Código Eleitoral (Decreto n.º 21.076 de 24 de fevereiro de 1932). A norma dispunha sobre voto secreto e o direito de voto facultativo para mulheres. Dois anos depois, a Constituição de 1934 consolidou o direito ao voto feminino em seu texto.

Mesmo com a Ditadura de Getúlio Vargas, a Constituição de 1937 manteve os mesmos termos da Constituição anterior em relação ao sufrágio feminino. Já a Carta Magna de 1946 tornava obrigatório o voto para ambos os gêneros desde que os eleitores fossem alfabetizados.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação política ampla e igualitária passou a ser uma garantia constitucional, aumentando o rol de pessoas aptas a votar, permitindo o sufrágio aos analfabetos de ambos os gêneros. Essas conquistas

¹ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2019, p. 19

² "Art. 2º É eleitor todo cidadão brasileiro, nos termos dos artigos 6º, 91 e 92 da Constituição do Império, que tiver renda líquida anual não inferior a 200\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. [...] Art. 4º São considerados como tendo renda legal, independentemente de prova: [...] X – os habilitados com diplomas científicos ou literários de qualquer faculdade, academia, escola ou instituto nacional ou estrangeiro, legalmente reconhecidos", em BRASIL. Decreto n.º 3.029, de 9 de janeiro de 1881 (Lei Saraiva). Reforma a legislação eleitoral. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, pt. 1, p. 1-28, 1881.

não vieram pela concessão dos homens que entenderam que era a hora das mulheres acessarem os espaços de poder e decisão, mas da luta de brasileiras que, desde meados do século XIX, já buscavam o exercício pleno de seus direitos políticos e civis.³

A atuação das mulheres constituintes trouxe consigo um marco importante para o reconhecimento da importância das parlamentares no Legislativo. Foi devido a seu intenso trabalho, a princípio apelidado de “Lobby do Batom”, que diversos direitos femininos e de outros grupos vulneráveis ganharam o status de proteção constitucional.⁴

Sobre o apelido dado à deputadas constituintes, Lídice da Mata, em entrevista ao documentário "**Elas que Lutam**", conta que o termo nasceu a partir de uma leitura misógina da imprensa e dos deputados homens.⁵ Ela lembra, no entanto, que as mulheres se apropriaram do termo e passaram a se organizar suprapartidariamente em prol da aprovação de pautas femininas.⁶ Essa forma de atuar suprapartidariamente em rede, com foco no resultado para a sociedade, foi institucionalizado pelas deputadas que as sucederam.

Apesar desses avanços conquistados na Assembleia Constituinte, o Brasil ainda amarga uma baixa representação das mulheres no Congresso Nacional. Mesmo com a eleição de 77 deputadas nas eleições de 2018, passando a representar 15% da Câmara dos Deputados, o País ocupa o 140º lugar no ranking da ONU de países com maior representação feminina no Legislativo.⁷ No entanto, mesmo com esse dado desanimador, a atuação das parlamentares nas legislaturas pós-constituintes garantiu a efetivação de diversas proteções e a regulação de novos direitos.

A presente pesquisa se propõe a mapear esse trabalho, especificamente no que tange à produção de leis em sentido formal e material, e a descrever como e sobre o que as

³ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2019, p. 10

⁴ SANCHEZ, Beatriz. Teoria política feminista e representação: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 72

⁵ O documentário **ELAS QUE LUTAM** foi produzido em decorrência dos resultados da pesquisa e traz a história das parlamentares contadas por elas mesmas, remontando fatos desde a constituinte de 1987/1988 até os dias atuais. O documentário está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PeOaftPpQF8&ab&ab>>. Acesso em: 22 Nov. 2020.

⁶ O termo "pauta feminina" utilizado nesta pesquisa não traduz a complexidade do debate feminista e das interseções com gênero, cor, origem. A escolha do termo se deu por ser uma categoria êmica, ou seja, é a forma pela qual as deputadas se classificam e nomeiam a pauta que defendem.

⁷ **Women in politics: 2020** | Digital library: Publications. UN Women. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/03/women-in-politics-map-2020>>. Acesso em: 22 Nov. 2020.

mulheres produzem e o que é produzido sobre elas. Para tanto, o primeiro capítulo vai abordar o processo legislativo, explicando suas classificações, etapas e princípios. O segundo capítulo apresenta a pesquisa sobre a atuação das mulheres e sua metodologia. O terceiro capítulo, por fim, traz os resultados e convida alguns autores para discutir a eficiência das parlamentares em relação à pauta das mulheres.

CAPÍTULO I: PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL

Antes de discutir os conceitos sobre o processo legislativo constitucional, é pertinente apresentar um estranhamento. Esse campo de estudo é pouco aprofundado por autores e autoras do Direito Constitucional e as obras publicadas especificamente sobre o tema são de autoria majoritariamente masculina. Assim, mesmo a presente revisão bibliográfica tendo trazido o máximo de fontes de autoras mulheres possível para o tema, há ainda uma predominância dos autores homens. Por isso, algumas fontes utilizadas são mulheres que produzem conteúdos considerados à margem do debate acadêmico, como livros para concurso público, por exemplo.

O processo legislativo constitucional pode ser entendido como um mecanismo de produção de normas jurídicas com diferentes naturezas.⁸ Segundo Didier Jr., o processo judicial, por exemplo, regula a produção de decisões jurisdicionais dirigidas a um caso concreto. O processo administrativo, por sua vez, destina-se à produção de normas concretas que visam atender o interesse público pela administração. Por fim, temos o processo legislativo que determina a forma de produção e o conteúdo das leis e demais espécies normativas gerais e abstratas, determinadas especificamente no Art. 59⁹ da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, Aparecida Andrade e Robson Coutinho descrevem o processo legislativo como aquele que

compreende as regras e os processos que envolvem o ato de produzir leis no âmbito do Poder Legislativo. Suas normas disciplinadoras estão na Constituição Federal e nos regimentos internos das casas legislativas.¹⁰

Antes de nos aprofundarmos nas classificações e principiologia do processo legislativo, se faz necessária uma diferenciação entre processo (e seus tipos) e procedimento (e suas fases).

⁸ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil, vol. 1**. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 12.

⁹ CF/88, Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

¹⁰ ANDRADE, Aparecida de Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões. Brasília: Edições Câmara, 2016. p. 286.

1.1. Processo e procedimento

Enquanto o processo diz respeito aos atos, o procedimento guarda relação com a ordem ou sequência de execução dos atos processuais.

Para José Afonso da Silva,

o procedimento legislativo é a parte do processo de formação das leis. Este constitui os princípios abstratos, estáticos de que o procedimento é o fator concreto e dinâmico; é, por assim dizer, o processo em movimento para atingir o fim a que se propõe: a formação de lei.¹¹

Do ponto de vista do processo legislativo, os procedimentos se dividem em duas grandes categorias: o **comum** e o **especial**. O primeiro refere-se à regra padrão de tramitação de proposições legislativas, em especial as leis ordinárias. Já o segundo varia de acordo com a proposição.

Segundo Kildare Gonçalves, o procedimento comum subdivide-se em três outras categorias: **ordinário**, **sumário** e **abreviado**.¹² A diferenciação entre essas classificações se dá por comparação ao modelo padrão.

Isso significa dizer que o **procedimento comum ordinário**, entendido como referencial do processo legislativo, é o parâmetro de classificação. Nessa categoria, o projeto de lei ordinário passa por todas as fases de tramitação e não tem prazo definido para ser analisado. O **procedimento sumário**, também conhecido como urgência constitucional, por sua vez, também passa por todas as fases de tramitação, mas possui um prazo determinado para deliberação. Já o **procedimento abreviado**, que é aquele que tramita em caráter terminativo ou conclusivo, dispensa a apreciação pelo plenário das casas legislativas, não passa por todas as fases e tampouco tem prazo para sua deliberação. Ao ser aprovado pelas comissões das casas legislativas, é enviado para sanção do executivo.

No que se refere ao **procedimento especial**, há uma variação de acordo com o tipo de proposição que será analisada. Dessa forma, o procedimento de tramitação vai mudar quando a matéria se tratar de leis orçamentárias, emendas constitucionais, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções e decretos autônomos.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Princípios de processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1964. p. 239.

¹² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

1.2. Objeto do processo legislativo

A produção de lei, seja em sentido formal ou material, é objeto do processo legislativo. A lei em sentido material é o ato com conteúdo de "lei" (ou seja, conteúdo geral e abstrato). Já a lei em sentido formal é o ato aprovado com nome de "lei" pelo congresso nacional.

Para entender melhor o processo de formação legislativa, se faz necessário compreender os diferentes planos da norma jurídica: **existência, validade e eficácia**.

Pontes de Miranda pontua que

Para que algo valha é preciso que exista. Não tem sentido falar-se de validade ou invalidade a respeito do que não existe. A questão da existência é uma questão prévia. Somente depois de se afirmar que existe é possível pensar-se em validade ou invalidade.¹³

Traçando um paralelo com as etapas do processo legislativo, temos que o plano da **existência** é entendido como a entrada da lei no ordenamento jurídico. Ou seja, quando ela cumpriu todas as etapas da fase constitutiva (foi da proposição à sanção) do processo legislativo.¹⁴ Em seguida, a lei que existe precisa ser **válida**, ou seja, não pode apresentar nenhum vício ou defeito em sua tramitação. Por fim, a **eficácia** da norma surge a partir da sua promulgação e publicação, momento em que passa a produzir seus efeitos.

1.3. Fases do processo legislativo

Como dito anteriormente, o processo legislativo é composto por determinados procedimentos que variam segundo a natureza da proposição, sempre usando o modelo comum ordinário como referência.

Tal procedimento é aquele utilizado para a aprovação das leis também ordinárias e é composto por três fases básicas: **preliminar, constitutiva e complementar**.¹⁵

¹³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954, t. IV, § 357, p. 7.

¹⁴ João Trindade Cavalcante Filho explica que a fase constitutiva é aquela em que há a criação propriamente dita da lei, compreendendo todas as etapas partindo da proposição e passando pelas deliberações legislativa e executiva. CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 101.

¹⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Op. Cit.** Salvador: Juspodivm, 2020, p. 52

A fase preliminar cuida do ato que deflagra o processo legislativo. É aquela em que o autor cria a proposição. Geralmente, a casa iniciadora das propostas legislativas é a Câmara dos Deputados.¹⁶ Ao apresentar o projeto, inicia-se a fase constitutiva. É nesse momento que se tomam decisões a respeito da proposta. Essa fase é subdividida em deliberação legislativa e executiva.

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao ser apresentado, o projeto é protocolado, numerado e distribuído pelo presidente da Casa às Comissões temáticas e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).¹⁷ No caso dos projetos que tramitam na Câmara, eles sempre serão submetidos à CCJC, onde os parlamentares farão o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa. Já no Senado, nem todas as proposições são submetidas à sua CCJC. Quando não o são, cada comissão pode analisar os aspectos constitucionais da matéria.

Nas Comissões, a proposição será analisada e receberá um parecer – que pode ser contrário, favorável ou favorável com emendas. Nessa fase das comissões é também quando ocorrem as audiências públicas nas quais os cidadãos e autoridades são chamados a opinar sobre o assunto.

Aparecida de Moura Andrade e Robson Coutinho explicam que

será considerada rejeitada a matéria que receber parecer contrário quanto à admissibilidade. Esse parecer é dado pela CFT, em relação à adequação financeira ou orçamentária, e pela CCJC, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria. A admissibilidade também pode ser feita pela comissão especial, em substituição à CFT e à CCJC (art. 54, RICD).¹⁸

Em cada comissão é designado(a) um(a) parlamentar relator(a), responsável por emitir o parecer sobre a proposta. Cada colegiado discute e depois vota o parecer do(a) relator(a). Quando aprovado, segue para a comissão seguinte. No caso de rejeição, é arquivado. Após deliberação das comissões temáticas e da CCJC, a proposição, em geral,

¹⁶ Cabe aqui fazer uma ressalva importante: o Regimento Interno do Congresso Nacional prevê que os projetos elaborados por Comissão mista (aquela em que há tanto deputados quanto senadores) deverão ser encaminhados alternadamente, ao Senado e à Câmara (Art. 142/ RCCN). Outrossim, os projetos de iniciativa de Senadores iniciam sua tramitação no Senado Federal.

¹⁷ Como já mencionado, é a Casa Iniciadora padrão das proposições legislativas.

¹⁸ ANDRADE, Aparecida de Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Edições Câmara, 2016. p. 286.

segue para a discussão e votação do plenário da Casa Iniciadora.¹⁹ A lógica é a mesma das comissões. Se aprovada, a proposição segue para a Casa Revisora. Se rejeitado, vai para o arquivo.

Quando a proposição vai para a segunda Casa, segue o trâmite pelas comissões da mesma forma que na Iniciadora. Se aprovada pelos colegiados temáticos, segue para o plenário. Se for rejeitada, é arquivada. Ao longo dessas deliberações – tanto nas comissões quanto no plenário –, a proposição pode sofrer emendas. Se a Casa Revisora aprovar a iniciativa legislativa com emendas, a proposta volta para a Casa Iniciadora a fim de que o plenário analise apenas as alterações. Se o texto for aprovado novamente com as emendas, será enviado para a sanção presidencial. Se as emendas forem rejeitadas, segue para a deliberação do presidente o texto originalmente aprovado pela Casa Iniciadora.

A segunda parte da fase constitutiva é a **deliberação executiva**, quando o presidente da República decide se sanciona ou veta a proposta aprovada pelo Congresso Nacional. José Afonso da Silva já ensinava: “é a sanção que transforma o projeto de lei em lei”.²⁰ Após a aprovação pelo Poder Legislativo, o Executivo tem o prazo de quinze dias úteis para se pronunciar a respeito da sanção ou veto da proposição. Transcorrido esse prazo sem manifestação presidencial, verifica-se a sanção tácita.

Cabe ressaltar que nem toda proposição legislativa é submetida à deliberação executiva. Não é exigida sanção para a promulgação de emendas constitucionais, leis delegadas, medidas provisórias (a não ser que sofram emendas pelo Congresso Nacional), decretos legislativos e resoluções.²¹

Nesse sentido, Nathalia Masson ressalta que

a participação presidencial no processo legislativo de emenda à Constituição resume-se a apresentação da proposta, no exercício de sua iniciativa, sendo impraticável a deliberação executiva, isto é, análise presidencial após a aprovação da espécie normativa com o fim de sancioná-la ou vetá-la.²²

¹⁹ No caso dos projetos submetidos ao rito abreviado, também conhecidos como “terminativos”, a deliberação se encerra na CCJC. Quando aprovados, seguem para a Casa Revisora e depois para a sanção presidencial.

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das leis**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 184.

²¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 138.

²² MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 136.

Por sua vez, o veto representa a discordância do chefe do Poder Executivo e seu principal efeito é a devolução da proposta para análise do Legislativo. O art. 66, §1º, determina que o presidente comunique sua decisão ao Congresso nacional em até 48h após o veto. Em seguida, o presidente do Senado, na qualidade de presidente do Congresso Nacional, vai convocar sessão conjunta para que os parlamentares deliberem sobre os vetos presidenciais.

Por fim, chegamos à última fase do processo legislativo, chamada de complementar. Nesse momento já existe uma lei propriamente dita, mas é necessário que haja a sua promulgação e publicação para que ela se torne eficaz e exequível.²³ Passadas essas três fases, a nova lei passou a integrar os três planos essenciais, citados anteriormente, a saber: existência, validade e eficácia.

1.4. Princípios do processo legislativo

Princípio é um pressuposto lógico imprescindível da norma legislativa e constitui o espírito da legislação, mesmo quando não expresso em seu corpo.²⁴ Sua existência é de suma importância para o preenchimento das lacunas da lei. Da mesma forma, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua princípio como um núcleo basilar de um sistema.²⁵ Ou seja, são regras gerais que regem a parte específica de um sistema de normas.

Por sua vez, Paulo Bonavides afirma que

as regras vigem, os princípios valem; o valor que nesses se insere se exprime em graus distintos. (...) Os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o *regímen*, a ordem jurídica. Não são apenas lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência.²⁶

Assim como as demais áreas do direito, o processo legislativo possui seus princípios e essa classificação varia de acordo com alguns autores.

O primeiro princípio é o da **separação dos poderes**, segundo o qual cada um dos Poderes possui funções típicas e atípicas exercíveis de modo a não invadir as atribuições

²³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 151.

²⁴ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Acadêmico de Direito**. Editora Jurídica Brasileira: São Paulo, 1999.

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 288-289.

alheias. No entanto, os poderes podem exercer o poder de fiscalização recíproca, sem agredir a independência entre eles. Esse princípio se traduz, segundo João Trindade Cavalcante Filho, na tramitação de proposições legislativas uma vez que existem determinadas matérias vinculadas a iniciativas exclusivas. Cavalcante Filho lembra ainda que

em determinados projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República ou do judiciário e do Ministério Público, não são aceitas emendas parlamentares para aumentar despesas previstas (CF, art. 63º). Ou seja, nos projetos em que a Constituição atribui a iniciativa exclusivamente a um outro Poder, que não seja o Legislativo, este não pode, durante a tramitação do projeto, aumentar a despesa de forma unilateral, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).²⁷

Em sua obra, Alexandre de Moraes lembra que

não são permitidas emendas que visem ao aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo de flagrante inconstitucionalidade a norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que acarreta aumento de despesa pública, por flagrante ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República.²⁸

Há também, conforme ensina Cavalcante Filho, o **princípio da não convalidação das nulidades**.²⁹ Ou seja, os vícios e nulidades que surgirem no processo legislativo são absolutos e não são passíveis de correção posterior.

O autor aponta ainda a existência do **princípio da controlabilidade**. Tal norma refere-se à possibilidade de o processo legislativo ser controlado ou fiscalizado sob à luz da Constituição federal, quer seja pelos próprios legisladores (através das comissões de Constituição e Justiça), pelo executivo (no momento da deliberação sobre o veto ou sanção) ou pelo judiciário, em uma eventual declaração de inconstitucionalidade do dispositivo.

O **princípio da simetria**, por sua vez, determina que as constituições dos Estados-membros da Federação e do Distrito Federal devem observar os princípios da Constituição Federal, aplicando as mesmas regras em suas legislações. Nesse sentido, o

²⁷ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Op. Cit.**, p. 29.

²⁸ MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 647.

²⁹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Op. Cit.** p.30.

Supremo Tribunal Federal já decidiu que “as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as reservas de iniciativa -, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisca relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes” (ADI 430/DF).³⁰

O processo legislativo também deve respeitar o **princípio da democracia**.³¹ Isso significa que os debates e discussões sobre as proposições devem permitir igualdade de condições entre os parlamentares, sem qualquer constrangimento. Cavalcante Filho avalia que esse princípio está diretamente relacionado ao pluralismo político.

Outra norma que rege o processo legislativo é o da **publicidade**. Todas as deliberações feitas pelos parlamentares devem ser passíveis de acesso pelo público. Deriva desse princípio inclusive a Emenda Constitucional 76/2013, que tornou abertas todas as votações no processo legislativo brasileiro. A **oralidade** é outro princípio que rege o processo legislativo e permite que seus atos possam ser produzidos de forma verbal.

Durante o processo legislativo, as fases de debate e votação são rigidamente separadas.³² Apenas após finalizar a discussão sobre a proposição é que sua deliberação é iniciada. No momento da votação, o(a) parlamentar não pode debater sobre a proposta, apenas manifestar seu voto sobre o projeto (sim, não ou abstenção). Esse é o chamado **princípio da separação entre votação e discussão**.

Por fim, todas as proposições legislativas devem ser aprovadas em ambas as casas legislativas (na esfera federal). Isso deriva do **princípio do bicameralismo**. Na prática, isso significa que a proposta de lei rejeitada pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado será automaticamente arquivado.

³⁰ STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01/07/1994.

³¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 169.

³² SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis no Direito Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 34.

CAPÍTULO II: REPRESENTAÇÃO SUBSTANTIVA DE MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS PÓS-CONSTITUINTE

O termo “representação substantiva” refere-se à essência da participação das mulheres no Congresso Nacional sob duas perspectivas: as mulheres como autoras e como tema das proposições legislativas. Esta pesquisa busca analisar e compreender o protagonismo das parlamentares na formulação de normas que promovam os direitos e os interesses, ou melhor, as necessidades de vida das mulheres.

Esta pesquisa parte da afirmação de que a participação das mulheres na política é benéfica para a promoção de princípios democráticos sob as lentes de gênero, filiando-se, assim, à tese do constitucionalismo feminista.³³

A pesquisa reconhece que há uma ambiguidade na representação por corporificação de gênero, ou seja, não bastam mulheres na política para a transformação dos regimes patriarcais e racistas. É necessário que haja mulheres comprometidas com essa pauta. Mesmo assim, a escolha por realizar o filtro por gênero leva em conta a categoria êmica e as limitações impostas pelo sistema de classificação das proposições da Câmara dos Deputados, que não permite cruzar dados mais complexos.

A partir de uma análise empírico-descritiva, esta pesquisa busca entender como as parlamentares atuaram na Câmara dos Deputados entre a 49ª e a 55ª Legislaturas (1991-2019). De forma específica, a pesquisa busca mapear as mulheres como autoras de proposições legislativas e como tema das matérias. Para tanto, a metodologia a ser utilizada é a pesquisa documental, por meio da análise de bancos de dados. A base utilizada é o Sileg-Tramitação. Todos os dados utilizados na pesquisa são públicos e podem ser acessados diretamente na página da Câmara dos Deputados.

Segundo a descrição no site da Câmara dos Deputados, o **Sileg-Tramitação** é responsável pelo cadastro de proposições legislativas e acompanhamento das respectivas

³³ No conceito de Christine Peter, “o Constitucionalismo feminista é uma postura hermenêutica do Constitucionalismo inclusivo, ou seja, de um modo de lidar com o problemas jurídicos-constitucionais a partir de uma visão plural, aberta e tolerante, a qual tem como vetor axiológico a igualdade como respeito à diferença”. PETER, Christine. **Constitucionalistas Constituintes: uma agenda para o Brasil**. In: PETER, Christine (Org.). **Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p.18.

tramitações na Casa.³⁴ O sistema registra a proposição (projeto de lei, emenda, projeto de lei complementar, Proposta de Emenda à Constituição – PEC, requerimento, etc.) e acompanha todo seu ciclo de vida, desde a apresentação do documento até o arquivamento ou a transformação em lei, incluindo o andamento nas comissões e o encaminhamento para o Plenário, se houver. Além disso, gerencia a agenda das comissões, com a publicação da pauta e do resultado das reuniões e votações.

Esse sistema permite a consulta da tramitação das proposições, bem como seu inteiro teor, as informações de autoria, relatoria e as categorizações feitas pela Secretaria Geral da Mesa para classificar as proposições e identificar as comissões temáticas nas quais tramitarão. As tabelas geradas por esse sistema organizam as matérias legislativas de acordo com os seguintes critérios:

Tabela 1 - Descrição das categorias na tabela gerada pelo Sileg

Categoria	Descrição
Proposição	Identificação da proposição legislativa a partir do seu número.
Documento Origem	Identificação do documento ou proposição legislativa de origem. ³⁵
Ementa	É o sumário ou resumo do conteúdo da lei ou do projeto de lei, que aparece na parte inicial do texto.
Origem	Identificação da Casa ou Órgão de origem da proposição.
Autor	Nome do(a) autor(a) da proposição.
Gênero	Gênero do(a) autor(a).
Partido	Identificação da sigla à qual o autor da proposição pertencia à época de sua apresentação.
Apresentação	Data de apresentação da proposta na Casa. ³⁶
Tipo	Identificação da proposição legislativa segundo o seu tipo.
Regime	Identificação do regime de tramitação.
Status	Situação em que se encontrava no dia da geração dos dados.

³⁴ Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/servicos-tic/atv-parlamentar-ficha-sileg.htm>>, acessado em 25/10/2020.

³⁵ Até o final de 2018 o número de identificação das proposições legislativas seguia a sequência de cada Casa, isoladamente. Desde 2019, no entanto, a numeração de todas elas passou a ser conjunta e sequencial. Dessa forma, antes havia a referência à matéria de origem na outra Casa.

³⁶ Em termos técnicos, é a data de protocolo da proposição legislativa no sistema da Câmara dos Deputados.

Tema	Indexador criado pela Secretaria Geral da Mesa para organizar as proposições legislativas em 30 diferentes temas. ³⁷
Indexação	Conjunto de palavras-chave cadastradas pela Secretaria Geral da Mesa a partir do texto da proposição legislativa e que ajuda a mapear as áreas e assuntos aos quais ela se refere.

Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

Ao total, foram analisadas 75.396 proposições legislativas que iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados entre a 49ª e a 55ª legislaturas (1991 a 2019).

Para fins metodológicos, consideramos para a pesquisa apenas as proposições de lei em sentido formal e material, ou seja, aquelas que criam normas de conteúdo geral e abstrato. Assim, foram analisados os seguintes tipos de proposição legislativa: Medida Provisória, Projeto de Decreto Legislativo (e suas variações), Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei de Conversão, Projeto de Resolução (e suas variações), Proposta de Emenda à Constituição e Proposta de Fiscalização e Controle. Dessa forma, foram excluídos da pesquisa os Requerimentos, Mensagens e Indicações, que são proposições legislativas que não criam normas em sentido material, apenas formal.

A identificação do gênero do autor recebeu um complemento para fins epistemológicos. As proposições apresentadas pelo Poder Executivo, Judiciário, Ministério Público, bem como pelos colegiados formais tiveram o gênero classificado como “institucional”. As proposições de iniciativa popular receberam a classificação homônima nesta categoria. A versão da tabela utilizada nesta pesquisa foi gerada no Sileg no dia 24 de julho de 2019.

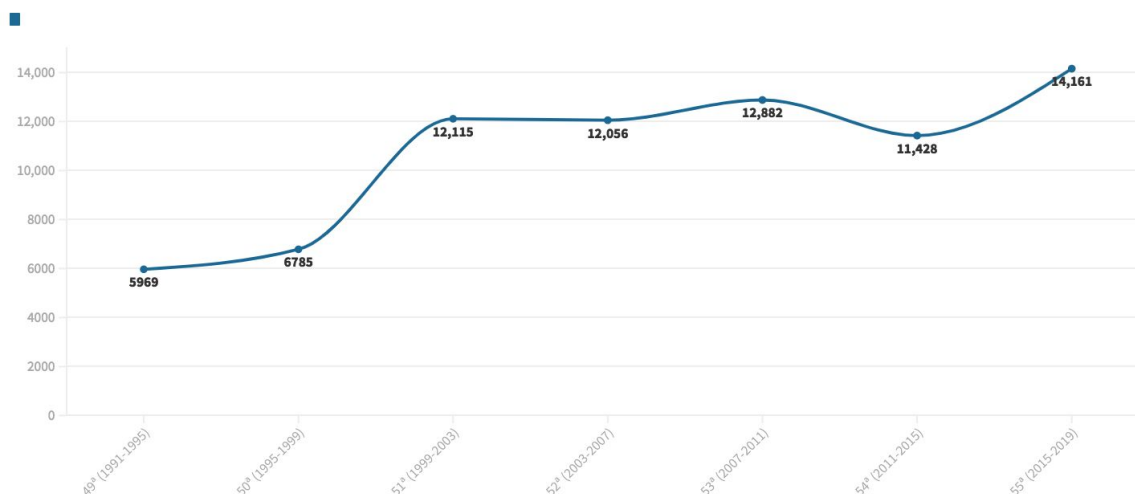
³⁷ Das 75.396 proposições analisadas, 11.979 não tiveram sua classificação cadastrada no Sileg da Câmara dos Deputados. As 63.418 restantes foram categorizadas em 30 classes diferentes: Administração Pública; Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo; Arte, Cultura e Religião; Cidades e Desenvolvimento Urbano; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicações; Defesa e Segurança; Direito Civil e Processual Civil; Direito Constitucional; Direito e Defesa do Consumidor; Direito e Justiça; Direito Penal e Processual Penal; Direitos Humanos e Minorias; Economia; Educação; Energia, Recursos Hídricos e Minerais; Esporte e Lazer; Estrutura Fundiária; Finanças Públicas e Orçamento; Homenagens e Datas Comemorativas; Indústria, Comércio e Serviços; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Política, Partidos e Eleições; Previdência e Assistência Social; Processo Legislativo e Atuação Parlamentar; Relações Internacionais e Comércio Exterior; Saúde; Trabalho e Emprego; Turismo; e Viação, Transporte e Mobilidade.

CAPÍTULO III: RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO

Entre a 49ª e 55ª legislaturas foram apresentadas 76.396 proposições de lei. A primeira legislatura depois da aprovação da Constituição de 1988 contou com quase 6 mil matérias apresentadas no intervalo de 4 anos. Na legislatura seguinte, houve um pequeno acréscimo (816) no volume de matérias legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados. Esse número cresceu 78% na legislatura seguinte, saltando de 6.785 para 12.115 proposições apresentadas entre 1999 e 2003. Nas duas legislaturas subsequentes (52ª e 53ª), a média de 12 mil propostas apresentadas à Câmara dos Deputados foi mantida.

A produção legislativa sofreu uma leve queda (-11%) entre 2011 e 2015, mas voltou a crescer (23%) na 55ª legislatura, saltando para 14.161 proposições legislativas entre 2015 e 2019.

Gráfico 1 -Distribuição das proposições legislativas ao longo das legislaturas- população total



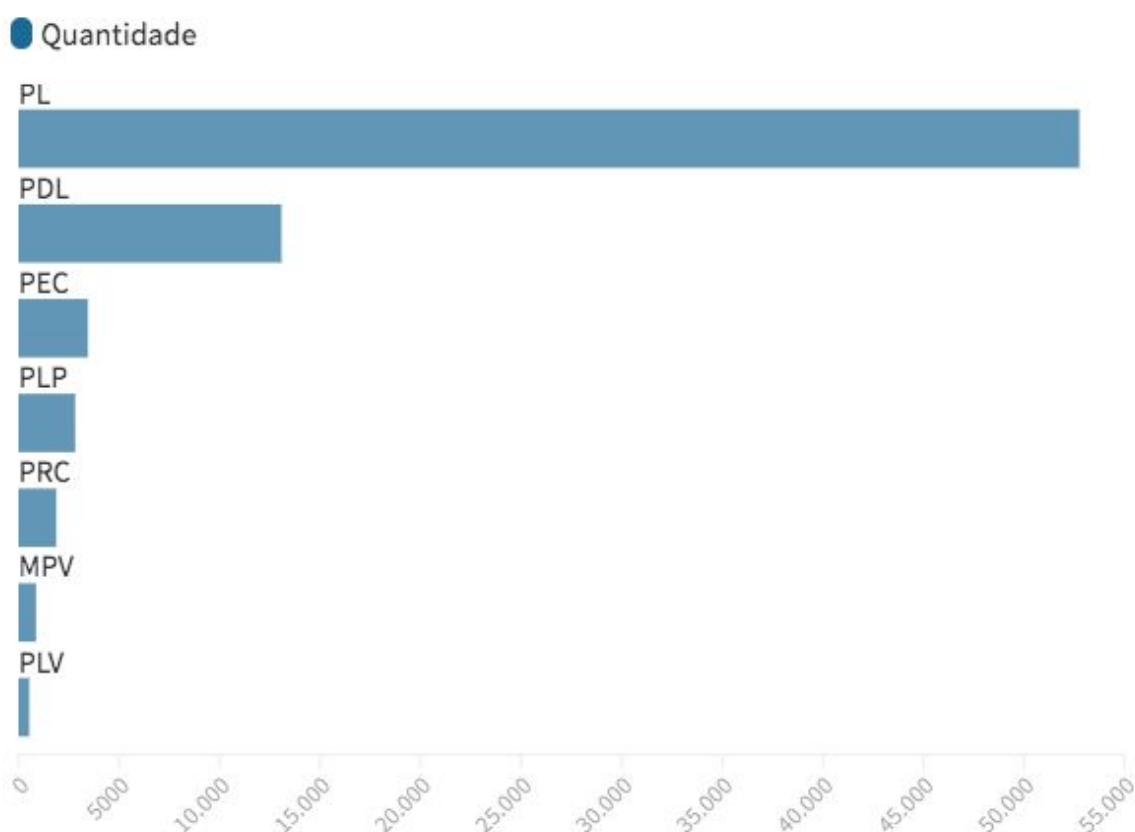
Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

Ao analisarmos os dados segundo o tipo de proposição legislativa, temos que 52.760 projetos de lei ordinária (PL) analisados representam 70% do total de matérias submetidas à análise da Câmara dos Deputados.

Por sua vez, os 13.076 projetos de decreto legislativos (PDLs) correspondem a 17,1% das proposições legislativas. Dentro desse universo, há algumas variações. Nesse sentido, houve 7.434 PDLs de Concessão, Renovação e Permissão de Radio/TV; 862 PDLs

de Acordos, tratados ou atos internacionais; 793 PDLs de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo; 86 PDLs de Referendo ou Plebiscito; 40 PDLs de Programação Monetária; 36 PDLs de Perempção da Concessão; 33 PDLs de Aprovação de Contas dos Presidentes; 13 PDLs de Medida Provisória; 5 PDLs de Ministro do TCU; 3 PDLs de Autorização do Congresso Nacional; 2 PDLs de Alteração de Decreto Legislativo; e outros 2 PDLs de de Perempção.

Gráfico 2 - Distribuição das proposições legislativas segundo o tipo - população total



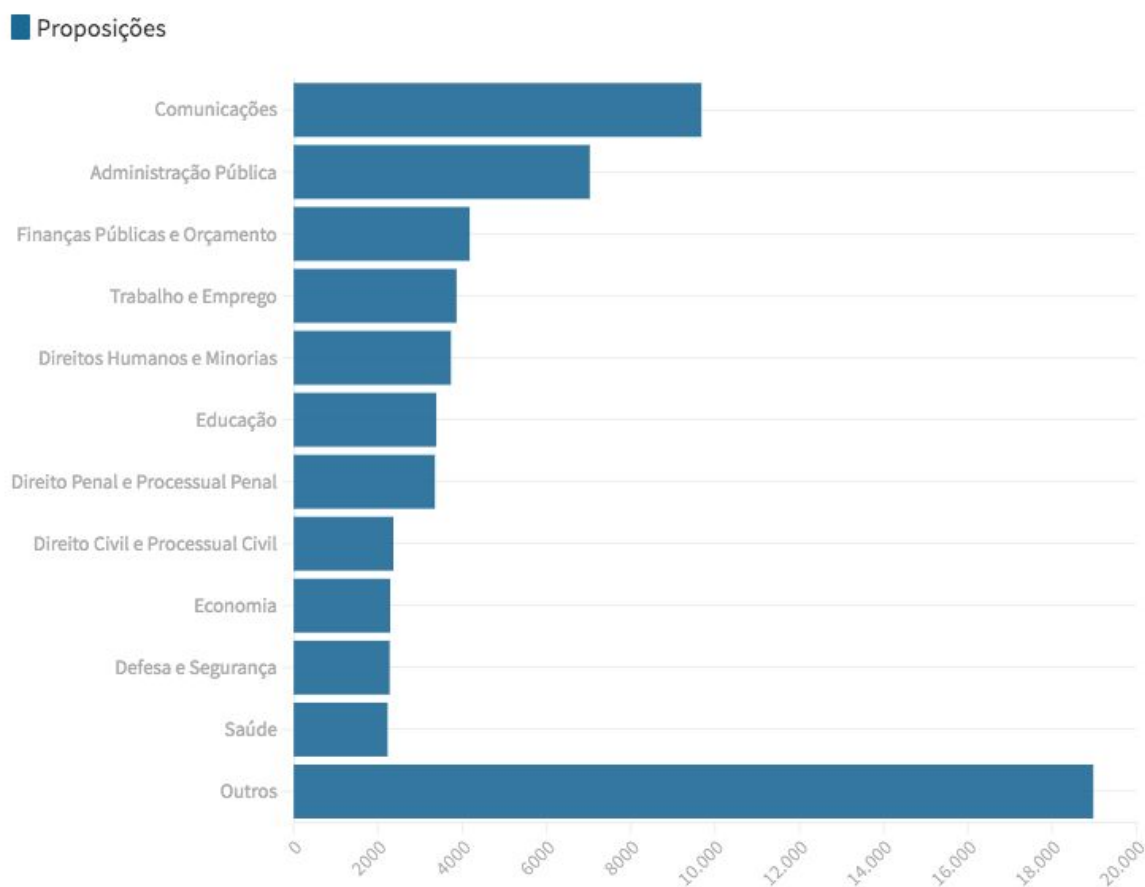
Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

As 3.453 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) representam pouco mais de 4,6% do total apresentado nesse período, seguido por 2.819 Projetos de Lei Complementar, 1.880 Projetos de Resolução, 872 Medidas Provisórias e 536 Projetos de Lei de Conversão.

Cerca de 51% das proposições legislativas tramitaram em regime de ordinário entre as legislaturas analisadas. Isso significa dizer que passaram por todas as fases de tramitação e não tinham prazo para ser deliberadas. Enquanto isso, 21,6% das proposições

tramitaram em regime de urgência, ou seja, também passaram por todas as fases de tramitação, mas possuíam um prazo determinado para deliberação. Em seguida, estão as proposições com regime de prioridade, respondendo por 18,7%. São aqueles que tramitam em caráter terminativo ou conclusivo, dispensando a apreciação pelo plenário das casas legislativas, não passam por todas as fases e tampouco têm prazo para sua deliberação. As proposições que tramitaram em regime especial (como as MPVs e PLVs) representaram 4,5% do total analisado entre a 49ª e a 55ª legislaturas. Por fim, há um volume que corresponde a 4,1% do total que não teve a informação de regime de tramitação classificada pelo Sileg/Câmara dos Deputados.

Gráfico 3 - Distribuição das proposições legislativas segundo o tema - população total



Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

A análise dos temas das proposições é de essencial importância. A Secretaria Geral da Mesa (SGM) da Câmara dos Deputados classifica as proposições legislativa em 30

diferentes categorias de acordo com seu conteúdo.³⁸ Assim sendo, a maior parte das proposições legislativas que tramitaram entre a 49ª e a 55ª legislaturas tratavam sobre Comunicação. Foram 9.675 proposições com essa temática. A maioria delas (84%) eram Projetos de Decreto Legislativo que concediam ou renovavam autorizações para emissoras de rádio e televisão.

As matérias apresentadas que versavam sobre Administração Pública aparecem em sequência, com mais de 7 mil proposições e são seguidas pelas propostas legislativas sobre Finanças Públicas (4.176), Trabalho e Emprego (3.866), Direitos Humanos e Minorias (3.731), Educação (3.384), Direito Penal e Processual Penal (3.351), Direito Civil e Processual Civil (2.366), Economia (2.291), Defesa e Segurança (2.278), Saúde (2.228), Indústria (2.168), Viação (2.018), Cidades e Desenvolvimento Urbano (1.996), Previdência e Assistência Social (1.729), Homenagens e Datas Comemorativas (1.554), Direito e Defesa do Consumidor (1.196), Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1.174), Arte, Cultura e Religião (1.099), Energia, Recursos Hídricos e Minerais (1.081), Processo Legislativo e Atuação Parlamentar (944), Política, Partidos e Eleições (873), Estrutura Fundiária (722), Agricultura (609), Esporte e Lazer (597), Relações Internacionais e Comércio Exterior (523), Ciência, Tecnologia e Inovação (387), Direito e Justiça (206), Turismo (97) e Direito Constitucional (70).

3.1. Eficiência do processo legislativo

Analisar a eficiência do processo legislativo significa entender se as proposições apresentadas passaram pelas etapas de sua tramitação e foram devidamente aprovadas. Não se trata de analisar a eficiência do Poder Legislativo (ou da Câmara dos Deputados, em específico, ainda mais porque existem outras funções para além de legislar), mas de entender se as matérias submetidas à fase deliberativas cumpriram seu objetivo processual.

Dessa forma, vamos considerar eficiente a proposição legislativa que venceu todas as etapas do processo legislativo e se converteu em norma. A seguir analisaremos as propostas legislativas segundo o seu *status* na data de geração da tabela.³⁹

³⁸ Vale aqui destacar que a relação com o conteúdo não leva em consideração a forma. Explico: foram apresentadas 70 proposições cujo o tema era Direito Constitucional. Isso não significa dizer que se tratavam de Propostas de Emenda à Constituição necessariamente, mas de matérias que guardavam alguma relação material com a Carta Magna, como uma regulação de direito garantido constitucionalmente ou ainda a regulação do exercício da jurisdição constitucional.

³⁹ A versão da tabela utilizada nesta pesquisa foi gerada no Sileg no dia 24 de julho de 2019.

Tabela 2 - Distribuição das proposições segundo o seu status - população geral.

Status	Quantidade de proposições	Percentual
Arquivada	31.073	41,2%
Apensada	20.467	27,1%
Convertida em norma	14.635	19,4%
Em tramitação	6.850	9,1%
Devolvida	1.015	1,3%
Retirada pelo autor	853	1,1%
Transformada em PLV	221	0,3%
Vetada (integralmente)	115	0,2%
Perdeu a eficácia	102	0,1%
Convertida em outra proposição	65	<0,1%

Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

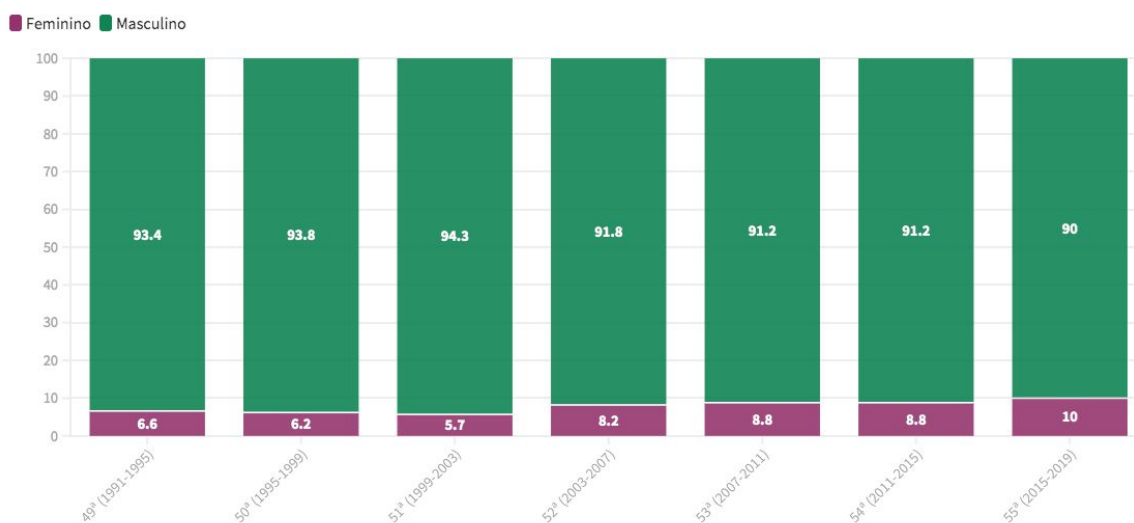
Entre as 49^a e 55^a legislaturas, a maioria (68,3%) das proposições legislativas foram arquivadas ou apensadas a outras matérias. Isso significa que elas não passaram pelo crivo deliberativo dos parlamentares ou já tratavam de matérias de igual teor de proposta anterior. No caso das propostas arquivadas, sua tramitação é interrompida. Já as proposições apensadas são incorporadas às matérias que já estão em tramitação. Na prática, os deputados autores da proposição podem apresentar requerimentos para desapensar ou desarquivar a proposta. No entanto, até a data de geração da tabela utilizada nesta pesquisa, nenhuma proposta dessa natureza havia sido aprovada.

Apenas 19,4% das proposições apresentadas pelos parlamentares nas legislaturas analisadas foram convertidas em norma, ou seja, venceram todas as etapas da deliberação legislativa do Congresso Nacional e também da deliberação executiva (foram sancionadas e publicadas).

Cerca de 9% das proposições legislativas ainda estavam em tramitação na data de geração da tabela utilizada nesta pesquisa. Havia ainda 1.015 propostas devolvidas,⁴⁰ 853 retiradas pelos autores, 221 convertidas em PLV, 115 textos vetados integralmente, 102 que perderam a eficácia e 65 que foram convertidos em outra proposição.⁴¹

Antes de analisar a eficiência legislativa a partir do recorte de gênero, é importante resgatar a proporcionalidade da participação feminina na Câmara dos Deputados nas legislaturas analisadas. Isso ajuda a ter uma dimensão das barreiras políticas impostas às mulheres e como sua atuação consegue superá-las.

Gráfico 4 - Percentual de deputados eleitos em cada legislatura segundo o gênero



Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

O gráfico acima demonstra a proporcionalidade dos parlamentares eleitos em cada legislatura. As mulheres saíram de 6,6% em 1991 para 10% em 2015, em um crescimento constante com poucas variações. Apesar da baixa representatividade proporcional, quando compara-se a média individual de apresentação de matérias legislativas segmentada pelo

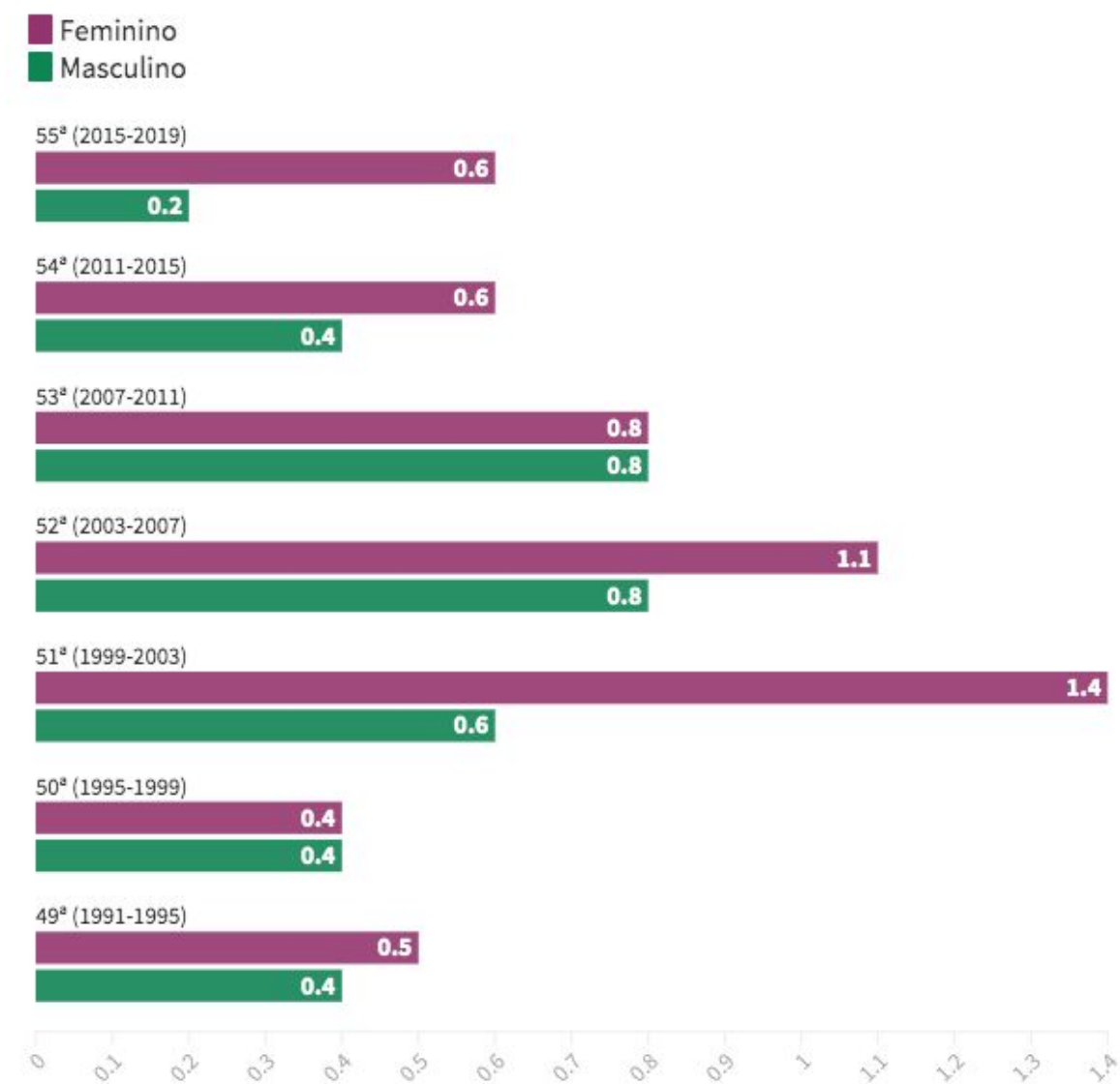
⁴⁰ São devolvidas pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados as proposições legislativas que não atendem a requisitos formais de propositura previstos no Regimento Interno da Casa ou nas normas constitucionais e infraconstitucionais.

⁴¹ Qualquer alteração feita no texto da Medida Provisória (MPV) transforma essa matéria em PLV. Depois de aprovado definitivamente pelo Senado ou pela Câmara dos Deputados, o PLV é remetido à sanção do presidente da República.

gênero do autor, percebe-se que na maioria das legislaturas analisadas, uma deputada mulher apresentou mais proposições legislativas do que um deputado homem.

Nos gráficos seguintes, apresentaremos a análise ponderada dos dados em relação à população de cada gênero.

Gráfico 5 - Volume ponderado *per capita* de proposições apresentadas por gênero



Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

Durante 49ª Legislatura (1991-1995), a média de apresentação por deputada foi 8,4 propostas, pouco atrás das 10 propostas *per capita* masculinas. No quadriênio seguinte (1995-1999), as mulheres ultrapassaram os homens e apresentaram, em média, 11,9 projetos por deputada, contra 11,2 por deputado.

Na 51ª Legislatura (1999-2003), as parlamentares do gênero feminino mantiveram a liderança no volume médio de matérias apresentadas, com 17,9 textos por parlamentar. Já os homens apresentaram 16,4 projetos por deputado.

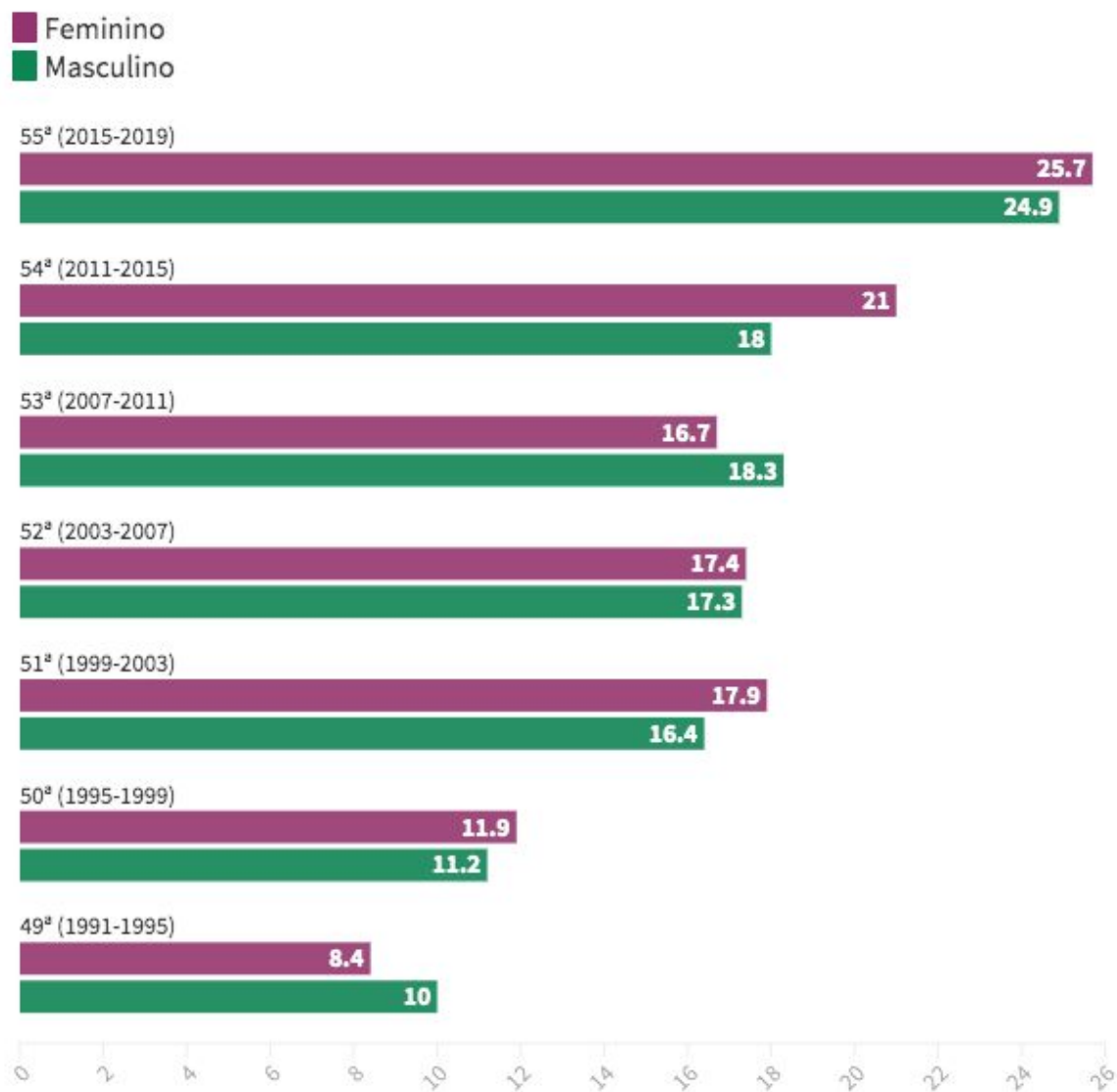
A diferença na média de **apresentação de propostas** entre mulheres e homens diminuiu na 52ª Legislatura (2003-2007), com as deputadas apresentando 17,4 textos *per capita* e os deputados com 17,3. No quadriênio seguinte (2007-2011) os homens tomaram a dianteira e apresentaram, em média 18,3 projetos cada um, contra 16,7 das mulheres. Na 54ª Legislatura as deputadas voltaram a liderar o volume *per capita* de apresentação de projetos, com 21 propostas cada parlamentar, em média. Por sua vez, os homens apresentaram 18 textos cada um, em média.

Na 55ª Legislatura o volume médio de proposições apresentadas pelas mulheres cresceu ainda mais, indo a 25 textos por deputada. Os homens acompanharam o crescimento apresentaram, em média, 24,9 projetos cada.

É interessante notar que o crescimento médio de propositura de textos legislativos acompanha o aumento da presença de mulheres na Câmara dos Deputados. As deputadas desenvolveram, desde a Constituinte, um sistema de agregação e acolhimento próprio, tanto que esse modelo foi institucionalizado na forma da Secretaria da Mulher da Casa.⁴² Esse sistema de acolhimento congrega as mulheres em prol de suas pautas e isso se reflete na maior aprovação média *per capita* das matérias de autoria de parlamentares do gênero feminino em comparação aos do gênero masculino.

⁴² Em julho de 2013, os parlamentares aprovaram, sob a gestão do Presidente Henrique Eduardo Alves, a criação da Secretaria da Mulher, por meio da Resolução 31/2013. Essa estrutura uniu a Procuradoria da Mulher, criada em 2009, e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que representa a Bancada Feminina.

Gráfico 6 - Volume ponderado *per capita* de proposições aprovadas por gênero



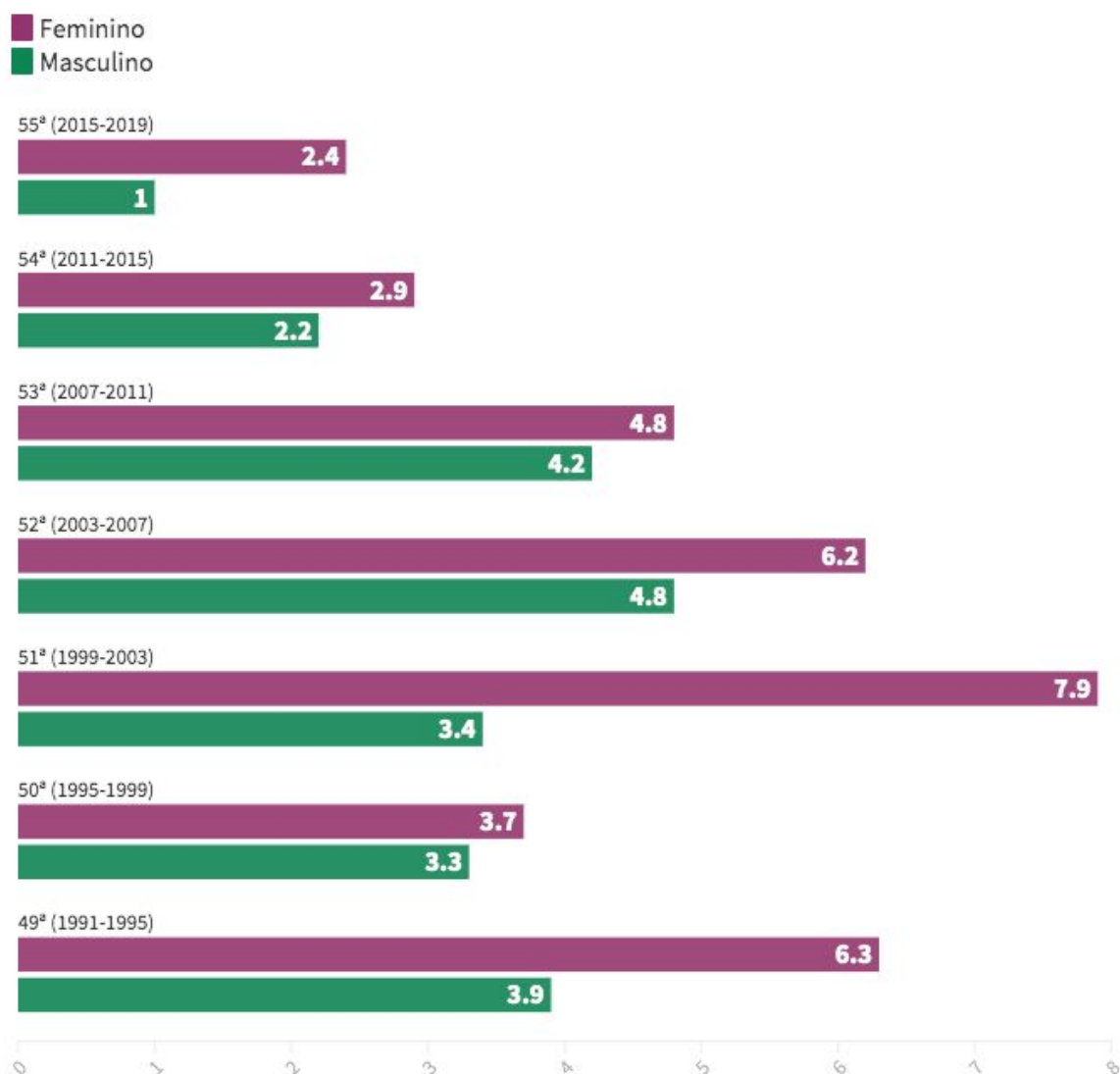
Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

Como pode-se observar no gráfico anterior, as mulheres aprovam, em média, mais projetos de sua autoria durante sua legislatura. Na 49ª Legislatura, por exemplo, a cada 2 projetos de autoria feminina apresentados, um foi convertido em norma jurídica (o que traz a média de 0,5 *per capita*). No mesmo período, a média masculina foi de 0,4 projeto aprovado por deputado.

Houve empate na média *per capita* de aprovação na 50ª (1995-1999) e na 53ª (2007-2011) legislaturas. Foi entre 1999-2003 que as mulheres alcançaram o maior volume médio de aprovação *per capita* das proposições de sua autoria, com 1,4 projetos por deputada. Essa quantidade representa mais que o dobro do montante aprovado pelos

homens. Nas legislaturas seguintes as deputadas mantiveram a liderança no que se refere ao volume per capita de aprovação. Cabe destacar, no entanto, que na 55ª Legislatura, a média de propostas aprovadas pelas mulheres foi 3 vezes maior que a dos homens.

Gráfico 7 - Volume ponderado percentual de matérias aprovadas em relação às apresentadas segundo o gênero do autor



Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

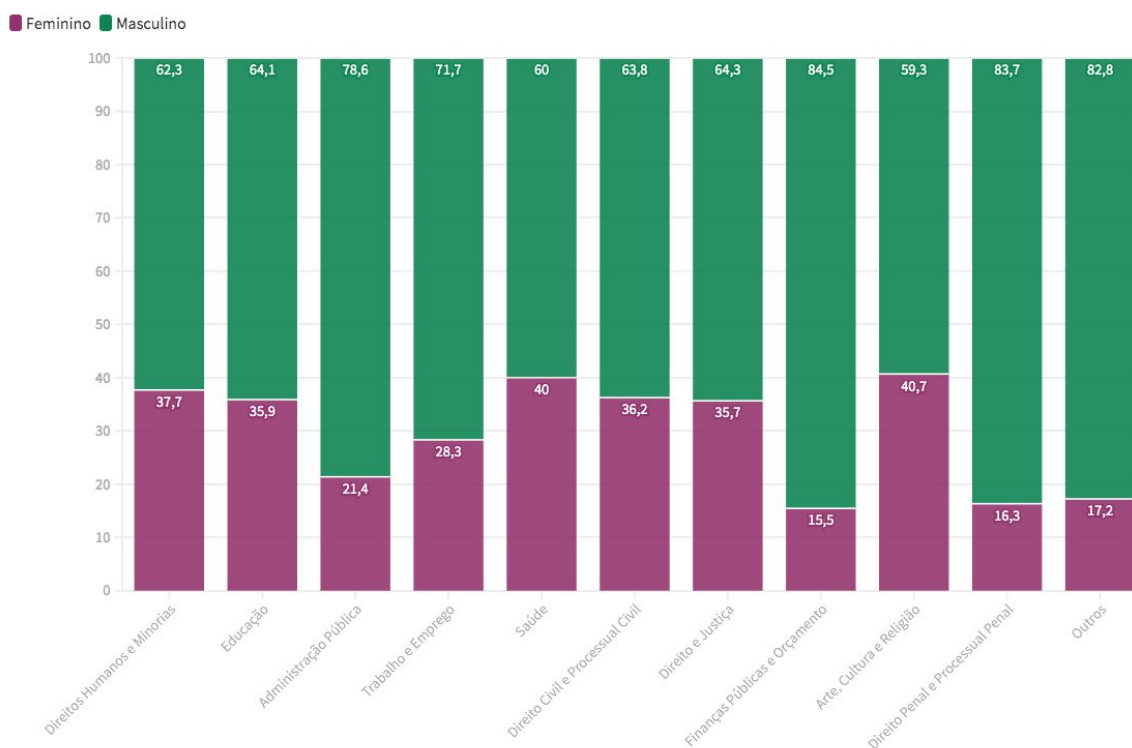
Quando analisamos os dados sob a perspectiva da eficiência legislativa, percebemos que as mulheres aprovam um percentual maior das proposições legislativas que apresentam durante a legislatura em que exerceram seus mandatos.

Na 49ª Legislatura, as mulheres aprovaram 6,3% de tudo o que apresentaram, contra 3,9% dos homens. Na legislatura seguinte as deputadas aprovaram, 3,7% contra 3,3% dos parlamentares do gênero masculino. Entre 1999-2003, as mulheres aprovaram quase 8% de tudo que apresentaram enquanto os homens chegaram a apenas 3,4%.

Na 52ª Legislatura, a diferença diminuiu. Enquanto as deputadas aprovaram 6,2% dos textos apresentados, os deputados quase chegam a 5%. Essa média aproximada com uma leve vantagem das mulheres se repete nas duas legislaturas seguintes. Entre 2015 e 2019, no entanto, a diferença entre os volume de matérias aprovadas volta a crescer. Enquanto as mulheres aprovaram 2,4% de tudo que apresentaram, os homens aprovaram apenas 1%.

Além de olhar a eficiência legislativa a partir dos números globais, é preciso relacionar esses resultados com os temas das matérias aprovadas e entender sobre o que tratam essas proposições legislativas aprovadas na Câmara dos Deputados entre 1991 e 2019. Para ter uma ideia da temática abordada por cada gênero, o gráfico a seguir mostra a distribuição das matérias legislativas aprovadas entre a 49ª e a 55ª Legislaturas de acordo segmentada pelo tema e o gênero do autor da proposta.

Gráfico 8 - Distribuição das matérias aprovadas segundo os principais tema e o gênero do autor

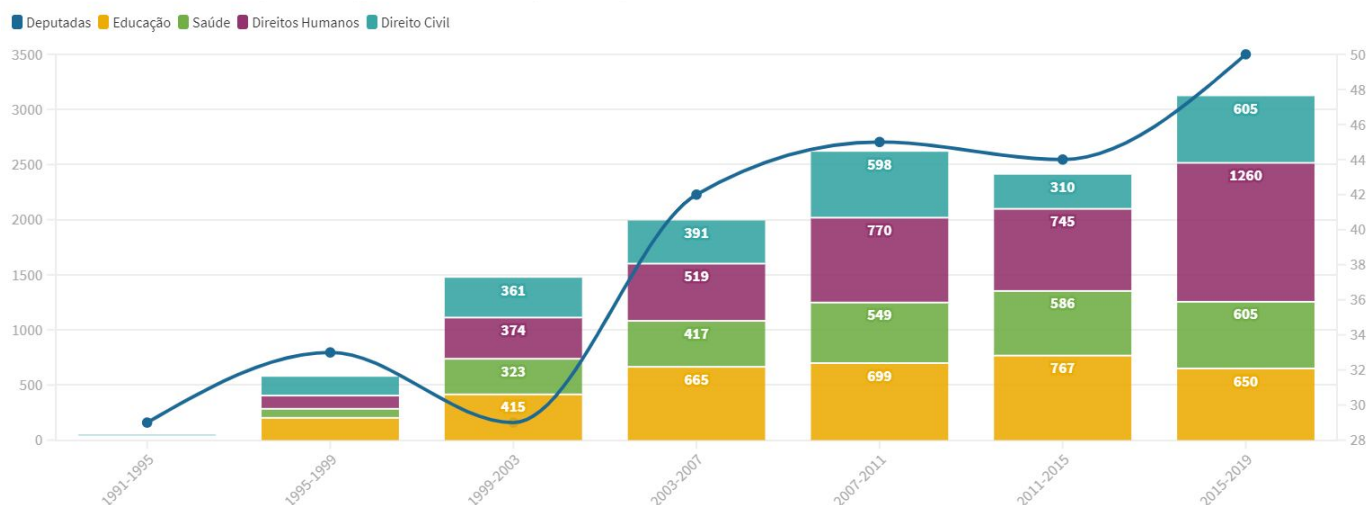


Fonte: Autoria própria com dados do Sileg/Câmara dos Deputados

Apesar do baixo volume proporcional de deputadas ao longo das legislaturas analisadas, as deputadas federais romperam a barreira da proporcionalidade de sua atuação. Entre as propostas que nasceram na Câmara dos Deputados e se converteram em norma, destaca-se a atuação feminina nos temas da Saúde, Educação, Direitos Humanos, Direito Civil (em especial o Direito de Família) e Cultura.

Os dados apontam que quatro em cada dez projetos sobre saúde, apresentados pelos deputados e que se converteram em norma, era de autoria feminina. O mesmo ocorre com a matérias relacionadas à Cultura. Três a cada dez projetos aprovados sobre Educação, Direitos Humanos, Direito e Justiça e Direito Civil também foram apresentados por mulheres.

Gráfico 9 - Linha do tempo das deputadas eleitas e pautas aprovadas



É interessante notar que o volume de pautas aprovadas sobre Educação, Direitos Humanos, Saúde e Direito Civil (especialmente direito de Família) acompanha - relativamente - a linha de crescimento de participação das mulheres ao longo das legislaturas. Estas pautas relacionam-se à economia e trabalho do cuidado, socialmente atribuído à mulher. Esse fenômeno se reflete nos espaços que as parlamentares ocupam na Câmara dos Deputados, como as Comissões de Educação, Seguridade Social e Família, Cultura, Direitos Humanos, Idoso e de Defesa dos Direitos da Mulher.

A respeito do assunto, Beatriz Rodrigues Sanchez avalia que

É possível afirmar que as mulheres estão mais presentes nas Comissões que tratam de temas socialmente considerados femininos porque esse é o único nicho disponível para elas no campo político. O fato de a participação nas Comissões

ser definida pelos partidos políticos contribui para essa hipótese. Os partidos, por reproduzirem esses estereótipos de gênero, acabam alocando as deputadas nessas Comissões. Ao mesmo tempo em que são mais permeáveis à presença das mulheres, esses temas estão associados a posições de menor prestígio no campo político. Há, portanto, uma divisão sexual do trabalho político que, ao se basear nos pressupostos da “política maternal”, confinam as mulheres ao âmbito das questões sociais e destina aos homens as tarefas que possuem maior reconhecimento.⁴³

Nesse sentido, Janaína Penalva escreve que

uma das imposições éticas que as mulheres sofrem é a obrigação do cuidado com o outro. (...) Todos os padrões de cuidado são construções culturais que podem ser alteradas (NUSSBAUM, 2002). Temos obrigações inclusive com terceiros. Certamente tudo isso é verdadeiro, mas o cuidado não pode impedir a autenticidade, precisa ser fruto de uma decisão em que haja a possibilidade, igualmente genuína e ética, de recusa. A ninguém pode ser exigido que não viva também para si próprio.⁴⁴

Apesar da alta participação das mulheres na apresentação e aprovação de proposições legislativas relacionadas ao cuidado, há uma forte atuação em matérias que tratam da Administração pública, Economia, Agricultura e outros temas de forte concentração masculina, como pode ser observado no gráfico 8.

A natureza das matérias apresentadas pelas mulheres trouxe à tona realidades antes entendidas como da esfera privada, reservada à família, especialmente no que se trata de combate à violência doméstica.

Segundo Flávia Biroli,

A tipificação da violência doméstica e do estupro no casamento como crimes são exemplos claros de que a “interferência” na vida privada é incontornável para garantir a cidadania e mesmo a integridade física das mulheres e das crianças. O mundo dos afetos é também aquele em que muitos abusos puderam ser

⁴³ SANCHEZ, Beatriz. **Teoria política feminista e representação: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 72.

⁴⁴ SILVA, Janaína Lima Penalva da. **A igualdade sem mínimos: direitos sociais, dignidade e assistência social em um estado democrático de direito – um estudo de caso sobre o benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal**. 2011. 203 f. Tese (Doutorado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 150.

perpetuados em nome da privacidade e da autonomia da entidade familiar em relação às normas aplicáveis ao espaço público.⁴⁵

Vale destacar a aprovação de importantes proposições legislativas de combate à violência contra a mulher que contaram com forte participação feminina, quer seja na autoria ou relatoria, quer seja na mobilização intensa em prol de sua aprovação. Entre esses projetos, destacam-se a Lei Maria da Penha⁴⁶ (Lei Ordinária 11.340/2006), a Lei do Femicídio⁴⁷ (Lei 13.104/15) e as alterações dos Código Penal Brasileiro para incluir novos tipos de violência sexual contra mulheres.⁴⁸

Os dados apresentados até o momento apontaram a atuação feminina, ou seja, as mulheres enquanto sujeitos de transformação do direito. Agora vamos focar nas matérias de pauta feminina, ou seja, nas mulheres enquanto matéria legislativa.

3.2. A pauta feminina e a atuação das deputadas

A tabela gerada pelo Sileg/Câmara dos Deputados traz um conjunto de palavras-chave na coluna INDEXADORES.⁴⁹ A partir desses termos é possível identificar 220 proposições legislativas com pautas femininas.⁵⁰ A maioria das matérias guarda relação com à economia e o trabalho do cuidado, tais como saúde sexual e reprodutiva, cuidado de crianças, pessoas com deficiência e idosos, mundo e mercado de trabalho.

⁴⁵ BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**. Boitempo Editorial. Edição do Kindle, p. 604.

⁴⁶ Para a aprovação da proposta, foi essencial a atuação das deputadas federais Luiza Erundina (PT-PE), Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Iriny Lopes (PT-ES) e Laura Carneiro (PFL-RJ). Elas buscaram o consenso com outras parlamentares e atuaram como reladoras e mobilizadoras da proposta.

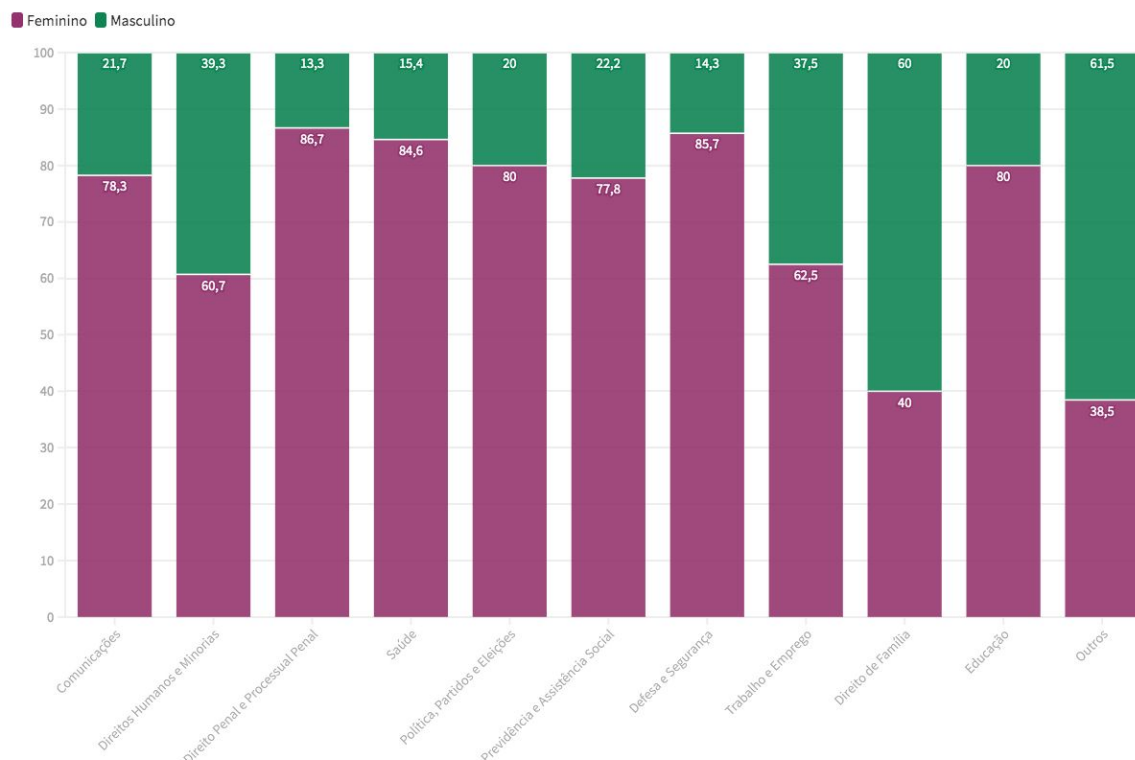
⁴⁷ A proposta de criação do agravante feminicídio surgiu a partir do relatório da CPMI Violência Contra a Mulher no Brasil. Apesar da enorme resistência dos parlamentares da chamada “Bancada da Bala” (cuja maioria é composta por representantes das forças de segurança pública), a bancada feminina articulou a aprovação em todas as comissões temáticas, CCJC, plenário até a sanção presidencial, atuando com um lobby de sucesso.

⁴⁸ A inclusão da previsão do estupro coletivo, estupro corretivo, *porn revenge* e importunação sexual no Código Penal foi resultado direto da atuação organizada da bancada feminina.

⁴⁹ Para fins metodológicos, utilizamos apenas as referências contidas na coluna indexadores, apesar de ser possível incluir outras proposições nessa categoria, tendo em vista que a classificação realizada pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados leva em conta apenas a presença formal de palavras que remetam à mulher. De qualquer forma, todos os projetos incluídos nessa categoria foram analisados e, de fato, contemplam o interesse da pauta feminina em algum nível.

⁵⁰ É pertinente reforçar que a categoria "pauta feminina" foi escolhida tendo em vista que é o termo que as próprias parlamentares usam para se referir às proposições de interesse das mulheres e também porque é a expressão utilizada no sistema Sileg. A pesquisa compreende que o termo não é suficiente para traduzir toda a complexidade que a questão de gênero e as interseccionalidades com raça, cor e origem.

Gráfico 10 - Distribuição das proposições legislativas de pauta feminina aprovadas segundo o tema e o gênero do autor da proposta



Fonte: Elaboração própria com dados do Sileg/Câmara

Ao cruzarmos as informações das matérias de pauta feminina aprovadas com os temas das proposições, temos que as mulheres foram autoras da maioria dos projetos em várias categorias, em especial aquelas que legislam sobre direitos fundamentais e sociais e sobre economia e trabalho do cuidado.

Na categoria Administração Pública, as mulheres foram autoras de sete dos 19 textos aprovados, entre 1991 e 2019, sobre o tema que fazem interseção com a pauta feminina. Um exemplo de proposta dessa categoria foi o PL 583/2007, de autoria de Alice Portugal (PCdoB/BA) que dispunha sobre a proibição de revista íntima de funcionárias nos locais de trabalho, inclusive as terceirizadas que atuam nos órgãos públicos.

Em Comunicações, as mulheres foram autoras de 18 em 23 propostas que guardavam relação com o gênero feminino. Isso representa mais de 78% do total. Um exemplo de medida classificada nessa categoria foi PL 2279/1999, de autoria de Emília Fernandes (PDT/RS), que autorizava o Poder Executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a Mulher. Essa proposta originou o Disque 180.

Na categoria Defesa e Segurança, as parlamentares de seis em sete propostas aprovadas, como o PL 241/95, de autoria de Janete Capiberibe (PSB/AP) que revogou a proibição da mulher casada de prestar queixa sem autorização do marido.

No que tange ao Direito Civil e Processual Civil que guarda relação com a pauta feminina, as deputadas foram autoras de quatro em 10 projetos. Vale destacar o PL 7874/17, de autoria de Laura Carneiro (PMDB/RJ), que previa a perda do poder familiar em caso de feminicídio, de lesões gravíssimas e abuso sexual contra filhos. Ou ainda o PL 7119/17, da mesma autora, que extinguiu as possibilidades de casamento infantil.

Em matéria penal, as deputadas foram autoras de 13 em 15 projetos que interessavam à pauta feminina, como o PL 4176/2015, de autoria de Ângela Albino (PCdoB/SC), que proibia o uso de algemas em mulheres grávidas durante o parto. Ou ainda o PL 335/95, de autoria da Fátima Pelaes, que determina que as penitenciárias femininas sejam dotadas de seção, para gestantes e parturientes e de creches para os menores cuja responsável esteja presa.

Na categoria Direitos Humanos, as mulheres foram autoras de 17 em 28 propostas de pautas femininas. Um exemplo é o PRC 8/2007, de autoria da deputada Elcione Barbalho (PMDB/PA) que criou a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Ou ainda o PL 3012/15, de autoria de Alice Portugal (PCdoB/BA), que aumentou os prazos de vigência das bolsas de estudo concedidas por agências de fomento para proteção às mulheres bolsistas em função de maternidade.

No tema Economia, duas em três matérias legislativas aprovadas eram de autoria feminina, como o PL 2513/07, de autoria da Patrícia Saboya (PDT/CE), que criou o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal.

No campo da Educação, as deputadas foram autoras de 80% das propostas que guardavam relação com a pauta feminina. Um exemplo é o PL 6383/09, de autoria da Serys Slhessarenko (PT/MT), que determinava o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou grau em diplomas e garantia à mulher o direito de exigir a nova emissão do diploma de forma gratuita.

Cinco em oito propostas aprovadas que versavam sobre Homenagens e tinham relação com a pauta das mulheres eram de autoria de deputada. O PL 4411/16, de autoria

da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), por exemplo, inscreveu o nome de Zuleika Angel Jones no Livro dos Heróis da Pátria.⁵¹

As matérias relativas à Indústria tiveram três aprovações, sendo duas de autoria feminina. Por exemplo, o PL 6515/02, de autoria de Socorro Gomes (PCdoB/PA), regulamentava a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância.

Já a categoria Política, Partidos e Eleições teve 10 matérias aprovadas sendo 8 de autoria feminina. O PL 2436/11, de autoria de Benedita da Silva (PT/RJ), estabelece a distribuição igualitária entre homens e mulheres no preenchimento de cargos nos órgãos de direção e de deliberação partidários.

Na categoria Previdência e Assistência Social, as deputadas são autoras de sete em nove projetos aprovados. Como exemplo de matérias desse tipo, temos o PL 2565/15, de autoria de Josi Nunes (MDB/TO), que inclui a exigência de realização do exame preventivo ginecológico entre as condicionalidades previstas para a concessão do benefício Bolsa Família.

Em matéria de saúde da mulher, as deputadas são responsáveis por 90% das proposições aprovadas, como por exemplo o PL 3769/1997, de autoria de Maria Elvira (PMDB/MG), que dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama pela rede do SUS nos casos de mutilação decorrentes de tratamento de câncer. Ou ainda o PL 60/1999, de autoria de Iara Bernardi (PT/SP) que sobre o atendimento às vítimas de violência sexual. Vale destacar também o PL 4493/2001, da Socorro Gomes (PCdoB/PA), que estabelece a Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher atendida em Serviços de Urgência e Emergência e a criação da Comissão de Monitoramento da Violência Contra a Mulher no Ministério da Saúde e nas Secretarias Estaduais de Saúde.

No que tange ao Trabalho e Emprego, as parlamentares foram autoras de cinco em oito projetos aprovados entre a 49ª e a 55ª Legislaturas. Um exemplo de projeto dessa natureza é o PL 229/1991, de autoria de Benedita da Silva (PT/RJ) que proíbe a exigência de atestados que comprovem esterilidade ou gravidez de candidatas a emprego.

⁵¹ Também conhecida como Zuzu Angel, a estilista ficou famosa por conta de sua atuação na busca por seu filho, Stuart Angel, assassinado pelo governo militar durante a Ditadura e transformado em desaparecido político. Ela enfrentou as autoridades da época e levou sua busca a se tornar conhecida no exterior.

As mulheres imprimem uma forma diferente de atuar no legislativo. Como percebe-se pela natureza dos projetos aprovadas e de sua relação com a pauta feminina, eles trazem à política uma valorização da solidariedade e da compaixão.

Essa é a visão de Luis Felipe Miguel,

Nesse sentido, as vozes das mulheres na política são, sim, vozes diferentes. Não porque a diferença sexual produza uma singularidade moral, mas porque a organização da sociedade impõe experiências de gênero diferenciadas. A presença das vozes das mulheres – e de outros grupos marginalizados politicamente – no debate público representa, então, um passo na direção da realização da democracia, entendida em seu sentido de autonomia, isto é, da possibilidade de que os cidadãos e cidadãs fixem, eles próprios, as normas que regerão sua vida.⁵²

A partir dos dados apresentados, percebe-se que a ampliação da representatividade feminina traz resultados legislativos importantes, não necessariamente ligados a uma maior centralidade da pauta progressista do feminismo, em especial as demandas por maior liberdade sobre o corpo feminino. No entanto, as vitórias alcançadas pelas parlamentares sedimentam o caminho para que outras possam avançar ainda mais.

⁵² Biroli, Flávia; Miguel, Luis Felipe. **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras** (p. 121). Horizonte. Edição do Kindle.

CONCLUSÃO

A atuação das deputadas no parlamento nas legislaturas pós-constituintes foi marcada essencialmente pela regulamentação de garantias previstas na Carta Magna. Garantias estas que foram fruto da luta das 26 deputadas constituintes e, antes delas, de todas as outras mulheres que lutaram pelo exercício pleno de seus direitos.

Entre os séculos XIX e XX, as mulheres se organizaram em diferentes movimentos civis e pautaram a inclusão do sufrágio feminino no Código Eleitoral de 1932. Essa vitória foi importante, mas não representou o fim das lutas em prol da igualdade de direitos. Ao longo das décadas, as mulheres foram galgando cada vez mais espaços na política, conquistando cargos no executivo e no legislativo até chegar na eleição para a Assembleia Constituinte de 1987/1988.

Se temos hoje uma Constituição Democrática é porque houve uma rede de mulheres que atuaram pela aprovação dos direitos não só femininos, mas de muitos outros grupos minorizados quer seja por seu gênero, orientação sexual, cor, etnia, origem ou classe social. Alguns autores defendem que essa “legislatura maternal” estaria relacionada a reproduções dos papéis sociais performados pelas mulheres na vida privada. No entanto, ao que parece os resultados alcançados pelas parlamentares têm mais relação com o empenho e qualidade do trabalho - além de sua organização em rede suprapartidária - do que com qualquer dito “instinto maternal”.

Se podemos falar em legado das deputadas constituintes, certamente foi a formação de um *modus operandi sui generis*, uma atuação em conjunto, independentemente de siglas partidárias, a partir da negociação coletiva, levando em consideração as pautas interseccionais. Essa forma de organização que recebeu a alcunha de “Lobby do Batom” conseguiu aprovar mais de 80% de suas propostas de textos constitucionais.

Foi graças a coragem das deputadas que atuaram no parlamento que direitos fundamentais e sociais relacionados à maternidade, à divisão social do trabalho, à saúde feminina, à igualdade de gênero, à proteção à infância, ao combate à violência contra a mulher foram garantidos - pelo menos formalmente - tanto na constituição quanto nas leis ordinárias.

As legislaturas seguintes à Constituinte foram marcadas por avanço progressivo da presença feminina e das proposições apresentadas por ela. Os resultados da pesquisa mostram que representatividade importa. Uma mulher parlamentar é mais eficiente que um homem no que se refere a apresentação e aprovação de proposições legislativas. Mais ainda quando se refere a cuidado com as mulheres, crianças e outras minorias.

As mulheres apresentam e aprovam, em média, mais projetos que os homens dentro do período de uma legislatura. Entre 2015 e 2019, por exemplo, elas aprovaram 3 vezes mais que deputados. Os dados da pesquisa apontam que a maioria das matérias convertidas em lei que abordam interesses femininos em temas de direitos fundamentais e sociais, economia e trabalho de cuidado são de autorias de mulheres. Cerca de oito em cada dez propostas que legislam sobre saúde da mulher e que viraram lei são de autoria de uma deputada, por exemplo.

Ao olhar os dados da pesquisa sob a perspectiva liberal da meritocracia e eficiência, é possível inferir ser muito mais vantajoso ter uma mulher do que um homem no parlamento. Ao ler os resultados sob uma perspectiva mais humanística, é perceptível que as deputadas alcançam resultados que impactam muito mais a sociedade e de forma mais justa e solidária.

A pesquisa limitou-se a descrever o fenômeno da produção legislativa feita por e para mulheres. Outras pesquisas podem se aprofundar e discutir como e porquê as mulheres alcançaram esses feitos.

Certo é que a experiência parlamentar feminina até agora tem se mostrado eficiente e alinhada à agenda de direitos das mulheres. Para garantir a maior participação feminina, é preciso aprovar as cotas de cadeiras efetivas - mesmo que de modo temporário - até que a sociedade naturalize a presença das mulheres nesses espaços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Acadêmico de Direito**. Editora Jurídica Brasileira: São Paulo, 1999.
- ANDRADE, Aparecida de Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Edições Câmara, 2016.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**. Boitempo Editorial. Edição do Kindle, p. 604.
- _____. **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras**. Horizonte. Edição do Kindle.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2020.
- DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil, vol. 1**. Salvador: Juspodivm, 2007.
- MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009
- PETER, Christine (Org.). **Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954.

SANCHEZ, Beatriz. **Teoria política feminista e representação: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, Janaína Lima Penalva da. **A igualdade sem mínimos: direitos sociais, dignidade e assistência social em um estado democrático de direito – um estudo de caso sobre o benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal**. 2011. 203 f. Tese (Doutorado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011

SILVA, José Afonso da. **Princípios de processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1964.

_____. **Processo Constitucional de Formação das Leis no Direito Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2017.

STF, Pleno, **ADI 430/DF**, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01/07/1994.

Women in politics: 2020 | Digital library: Publications. UN Women. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/03/women-in-politics-map-2020>>. Acesso em: 22 Nov. 2020

Youtube. **Elas que lutam.** disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PeOaftPpQF8&ab&ab>>