

A APROVAÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS NA CÂMARA FEDERAL A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO¹

Geissa Cristina Franco²
Patricia Carneiro³
Ana Quele Passos⁴
Adriana Aureo Mota Bueno⁵

RESUMO

A representação das mulheres no parlamento segue como um tema central na ciência política. A literatura de comportamento legislativo e gênero, a partir da produção legislativa, evidencia que as mulheres deputadas tendem a propor e apoiar matérias legislativas que atendam às necessidades de grupos marginalizados e pautas voltadas para o âmbito social. Diante disso, temos como objetivo analisar como o desempenho legislativo, no que se refere a aprovar matérias legislativas, pode ser explicado pelo gênero dos e das deputadas federais no Brasil. Observamos 65.592 Projetos de Lei (PL) produzidos individualmente por parlamentares da Câmara Federal entre os anos de 1987 e 2022. Para as análises, foram aplicados testes de regressão logística, a fim de identificar as razões de chance de ocorrência do evento e sua relação com as demais variáveis preditoras. Além disso, também realizamos análises descritivas, para observar a diferença na produção e aprovação entre parlamentares. Os achados da pesquisa demonstraram que as deputadas têm uma razão de chance de 3,02% de aprovar seus projetos, enquanto os deputados têm 1,70%. Acerca dos projetos que versam sobre direito das mulheres, as deputadas têm 7,37% de chance de aprovar seus projetos e os deputados, 1,49%., o que nos mostra que as deputadas têm uma atuação mais focada na produção legislativa em relação aos deputados, bem como que se interessam e aprovam mais nos temas sobre gênero do que os deputados, o que confirma a existência de um viés de gênero na aprovação de matérias legislativas.

Palavras-Chave: Representação política; Gênero; Produção legislativa; Aprovação de Projetos de Lei; Mulheres no Parlamento.

¹ Este artigo foi premiado pela comissão avaliadora da III Semana Acadêmica da Escola do Legislativo, realizada em 2023, na Assembleia Legislativa do Paraná.

² Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná/ PPGCP-UFPR. E-mail: geissa_franco@hotmail.com.

³ Mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail: patricia.carneiro19@hotmail.com

⁴ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail: anaquelepassos@gmail.com

⁵ Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail: adriana.a.bueno@gmail.com

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata de duas dimensões dentro da Ciência Política: 1) gênero de parlamentares; 2) como o gênero pode estar relacionado às chances de aprovação de projetos de lei na Câmara dos Deputados. Como problema de pesquisa, buscamos responder às seguintes questões: o gênero está relacionado à maior capacidade de aprovar projetos de lei? O gênero do/da parlamentar importa quando da proposição e aprovação de leis atinentes ao tema de “gênero” e outros temas no Brasil? Com base nesse problema de pesquisa, decorrem dois outros que se referem a cada uma das hipóteses, sendo eles: Como o gênero pode estar relacionado à maior capacidade de aprovar projetos de lei? Como o gênero pode estar relacionado à maior capacidade de aprovar projetos de lei voltados à temática do direito das mulheres? Assim, temos como objetivo analisar como o desempenho legislativo, no que se refere a aprovar matérias legislativas, pode ser explicado pelo gênero dos e das deputadas.

Os primeiros estudos sobre comportamento legislativo das mulheres parlamentares tinham como foco Estados Unidos, Canadá e países da Europa Ocidental. Os achados dessas pesquisas apontaram que as mulheres têm maior atuação legislativa se comparadas com os homens para agendas sobre o direito das mulheres, família e infância (Dodson; Carroll, 1991). Uma pergunta que surge é: Esses achados podem ser enquadrados para países da América Latina?

Para testar essas hipóteses, uma pesquisa observou a produção legislativa de homens e mulheres em Honduras entre 1990-1993 e 1994-1997 na temática de gênero, família e infância. Os resultados mostraram que de fato as mulheres substancialmente atuam mais na temática de gênero, entretanto na temática de infância e família não há diferença significativa entre os gêneros. Nesse estudo, a variável explicativa foi o gênero e houve a inclusão de três variáveis de controle: I) a experiência no legislativo; II) se o/a parlamentar é dos partidos do governo ou da oposição; e III) a idade. A variável com maior significância entre as três foi o gênero e a significância diminuiu quando foi cruzado os projetos de direito das mulheres, infância e família (Heath; Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson, 2005).

Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2003) embasaram sua pesquisa em um estudo de Jones (1997) que observou a atuação legislativa de homens e mulheres no Congresso estadunidense e argentino utilizando as mesmas variáveis descritas

anteriormente (gênero, governo, oposição e idade). Nesse estudo, nos dois países analisados (Argentina e Estados Unidos) há uma maior significância estatística nos dados sobre produção legislativa das mulheres quando são agregados separadamente os projetos de direito das mulheres, infância e família, do que só observar todos esses projetos em apenas uma categoria “direito das mulheres”. É possível generalizar os achados de países industrializados para países menos industrializados (Jones, 1997).

Com base nos achados empíricos discutidos teoricamente em países como Costa Rica, Estados Unidos, Argentina e Honduras, surge uma questão: Como esses resultados podem ou não ser aplicados ao caso brasileiro? Assim, buscamos observar se o fato de ser do gênero feminino e atuar em questões dos direitos da mulher tem relação direta com maiores chances de aprovação de projetos de lei por parte das deputadas brasileiras.

Desse modo, construímos duas hipóteses de pesquisa relacionadas a esse debate teórico de representação substantiva e empírica nos casos observados em diferentes países, as quais são descritas a seguir.

H1: Os deputados apresentam uma taxa de aprovação superior à das deputadas nos projetos de lei de sua autoria. H2: As deputadas aprovaram, proporcionalmente, mais PLs em temas sobre “mulheres” que os deputados. A construção dessa segunda hipótese teve como base discussões levantadas pela literatura internacional que apontam que as razões de chance de as deputadas produzirem e aprovarem PLs na temática de direito das mulheres são maiores que as dos deputados. Logo, propomos testar essa hipótese para o caso brasileiro (Barnello; Bratton, 2007; Bratton; Haynie; Reingold, 2006; Bratton; Haynie, 1999; Dodson, 1998, 2001; Dodson; Carroll, 1991; Dolan; Ford, 1997, 1998; Swers, 2002; Tamerius, 1995; Thomas, 1994; Vega; Firestone, 1995; Jones, 1997; Heath; Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson, 2005).

O artigo está organizado em uma primeira seção teórica que aponta as teorias do legislativo e teorias da representação, a fim de observar como elas se relacionam com o objeto de pesquisa. Temos uma segunda seção que aponta a construção metodológica da pesquisa e o porquê do método empregado. Já na seção três, redigimos os achados de pesquisa e suas discussões com a literatura. A última seção apresenta as considerações finais e como os achados contribuem para a área da Ciência Política.

TEORIAS DO LEGISLATIVO E TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO

O referencial teórico deste trabalho parte de duas bases: a primeira trata das teorias do legislativo, com ênfase na teoria informacional, e a segunda aborda os estudos sobre representação, especificamente a representação substantiva.

Na literatura que trata das teorias do legislativo, destacamos três abordagens teóricas que ajudam a compreender os atores legislativos e suas atitudes frente à instituição política, a saber: distributivista, partidária e informacional. Na perspectiva distributivista, estuda-se como os recursos que o Executivo dispõe e pode distribuir são destinados de acordo com as preferências dos e das legisladoras. O (a) parlamentar consegue se reeleger quando envia recursos a sua base eleitoral (Gilligan; Krehbiel, 1987). Já na teoria partidária, são os partidos que têm papéis centrais para a cooperação e ganhos legislativos (Cox; McCubbins, 1993). Sob essa perspectiva, os partidos são vistos como cartéis com poder de agenda. A delegação de poderes dentro da estrutura partidária, a burocracia e o Executivo têm relação com o funcionamento das comissões, à construção da agenda legislativa no legislativo federal e do que possivelmente se tornará norma legislativa (Kiewiet; McCubbins, 1991).

O modelo informacional, utilizado no presente trabalho como principal prisma analítico, parte da ideia de que, havendo um conhecimento mais específico adquirido pelo(a) deputado(a), há mais ganhos e é possível alcançar com maior facilidade os seus interesses (Krehbiel, 1991). Esse modelo tem dois pressupostos: 1) as escolhas são fruto da maioria; e 2) legisladores/legisladoras sempre se questionam sobre os instrumentos que utilizam para atingir seus objetivos e o que vem da escolha ao utilizar determinado mecanismo (Krehbiel, 1988). Nesse sentido, as escolhas políticas se baseiam não apenas na lógica de ganhos legislativos, mas principalmente nas informações e no conhecimento acumulado no decorrer da trajetória política. Questionar como os recursos serão distribuídos e negociados, como os partidos atuam e funcionam, ou como as informações poderão influenciar frente às decisões são perspectivas analíticas que contribuem para a compreensão da dinâmica e do comportamento político.

No âmbito das teorias que abordam composição e representação no Legislativo, especificamente sobre a produção legislativa de parlamentares mulheres, tomamos como referência a tipologia criada por Pitkin (1967). Tal tipologia é constituída por quatro conceitos diferentes: a representação formalista, a descritiva, a simbólica e a substantiva.

Ainda conforme Pitkin (1967), discutir sobre a composição das mulheres no parlamento é se debruçar, em um primeiro momento, sobre os conceitos de representação descritiva e substantiva.

Na perspectiva do conceito de representação descritiva, o representante eleito não atua em prol do seu representado, mas sim o substitui. Sob a ótica do gênero, a representação descritiva se refere ao número de mulheres que conseguem adentrar a arena política e substituir as suas eleitoras (Pitkin, 1967). Por outro lado, na representação substantiva, defendida por Pitkin (1967) e utilizada como referencial para a análise nesse trabalho, os representantes devem ter certa autonomia em sua atuação política de modo que a função primordial de um representante é poder saber julgar o que é melhor para seus representados. Esse tipo de representação trata das alterações reais que as mulheres eleitas conseguem proporcionar aos seus representados (Pitkin, 1967).

Franceschet e Piscopo (2008) apontam que a representação substantiva pode ser entendida como processo ou resultado. Quando pensamos nela enquanto processo, queremos dizer que as mulheres conseguem mudar a agenda legislativa, já a representação substantiva enquanto resultado significa dizer que as parlamentares conseguem passar suas proposições legislativas (Franceschet; Piscopo, 2008). Esta pesquisa se enquadra dentro da teoria substantiva de processo e de resultado. Observamos o comportamento legislativo das deputadas federais brasileiras em comparação aos deputados na Câmara Federal na produção e no resultado da produção legislativa.

Alguns estudos sobre representação substantiva realizados nos Estados Unidos mostraram o impacto ou não das mulheres na formulação de políticas públicas e os resultados, em geral, foram positivos. As mulheres, ao serem eleitas, trazem novas agendas políticas, como a violência doméstica, por exemplo. Nesse sentido, agendas até então desconhecidas passam a ganhar espaço. Além disso, as mulheres conseguem passar mais proposições legislativas voltadas aos temas de família, crianças e mulheres em geral (Thomas, 1991).

Outro ponto é que as mulheres tenderão a legislar em prol do seu grupo, visto que em muitos casos será a única oportunidade que terão em ocupar posições de liderança (Dodson; Carroll, 1991; Reingold, 1992). Um ponto importante é entender que não apenas as parlamentares tendem a legislar sobre pautas que se referem ao grupo de mulheres, mas também colocam como prioritária a agenda relacionada a essa temática

(Burrell, 1998; Dodson; Carroll, 1991; Saint-Germain, 1989; Stewart, 2001; Thomas, 1991, 1994).

Um estudo desenvolvido na Suécia observou como o gênero impacta na produção legislativa na temática de meio ambiente, observando a atividade legislativa na comissão de meio ambiente entre 2018 a 2022. Não houve diferenças significativas entre ser do gênero masculino e feminino para o interesse na pauta pró meio ambiente (Dahlqvist, 2023).

Outra investigação científica observou o papel das parlamentares da Indonésia no parlamento. Os homens dominam o parlamento no país, visto que na legislatura 2019-2024 eles representam 82% dos assentos no parlamento (Tiran *et al.*, 2023).

Outro trabalho buscou responder se as legisladoras chinesas têm preferências políticas diferentes dos legisladores. Os resultados mostraram que o gênero tem efeito sobre a preferência política em várias questões relacionadas à temática da mulher, mas, em outras questões políticas não relacionadas a debates de gênero, são nulas e desencorajam a participação dessas parlamentares (Jiang; Chen, 2023).

O estudo investigou a influência das mulheres sobre a produção legislativa na área de direito das mulheres e propôs matérias legislativas de modo individual ou em bancada na Assembleia Nacional da Zâmbia de 2010 a 2016. Foi observado o papel dos movimentos feministas na atuação parlamentar das legisladoras. Entre os resultados, foi possível observar que os esforços das mulheres resultaram na introdução da Lei de Equidade e Igualdade de Gênero de 2015, apesar de alguns deputados questionarem sua unidade. Por outro lado, a tentativa de uma legisladora de apresentar um projeto de lei (projeto de lei de interrupção da gravidez) não foi apoiada (Charles, 2023).

Buscamos apontar de maneira concisa como a literatura apresenta a discussão teórica sobre teorias do legislativo e teorias da representação e em qual abordagem nossa pesquisa se situa. Na próxima seção, apontaremos como construímos metodologicamente o trabalho.

METODOLOGIA

A pesquisa tem como objetivo observar como o desempenho legislativo, no que se refere a aprovar matérias legislativas, pode ser explicado pelo gênero dos e das deputadas.

As hipóteses que levantamos inicialmente a partir dos apontamentos teóricos e empíricos da literatura sobre produção legislativa de mulheres no parlamento (Schwindt-Bayer, 2014; Jones, 1997; Funk; Taylor-Robson, 2014) foram: *H1: Os deputados apresentam uma taxa de aprovação superior à das deputadas nos projetos de lei de sua autoria. H2: As deputadas aprovaram, proporcionalmente, mais PLs em temas sobre “mulheres” que os deputados.* Dessa forma, observamos o total de 65.592 Projetos de Lei (PL) produzidos individualmente por parlamentares da Câmara Federal entre os anos de 1987 e 2022. A partir da leitura da ementa dos projetos, classificamo-nos em oito categorias gerais com base no que a literatura aponta (Amorim Neto; Santos, 2003). São elas: econômica, social, trânsito, mulheres, meio ambiente, honorífico, gestão e política. Em seguida, com base na literatura sobre representação das mulheres (Thomas, 1991, 1994; Saint-German, 1989; Heat; Schwindt-Bayer; Taylor-Robinson, 2005), criamos uma subclassificação dos projetos sobre direito das mulheres, nas seguintes categorias: discriminação, violência, maternidade, sexualidade, política, saúde, homenagem e trabalho.

O material empírico da pesquisa foi coletado do *site* da Câmara dos Deputados do Brasil, tanto os projetos como os dados com informações sobre a participação dos parlamentares em comissões, quantidade de anos de experiência na Câmara, idade do(a) parlamentar, que passaram por um processo de organização, compilação e depuração. Para esse processo, contamos com o auxílio de planilhas de Excel, já para as análises utilizamos o *software* R. Na análise dos dados, utilizamos análise descritiva e inferência estatística, especialmente para identificar as diferenças na produção e aprovação entre parlamentares e identificar a razão de chance de ocorrência do evento e sua relação com as demais variáveis preditoras, respectivamente.

Iniciamos a análise com a descrição dos dados e, na sequência, aplicamos testes de regressão logística para verificar qual é o efeito do gênero sobre a probabilidade (*odds ratio*, razões de chances) de um deputado ou de uma deputada ter projetos de lei de sua autoria aprovados. A regressão logística também foi utilizada para observar o efeito de cada variável sobre essa probabilidade, tendo em vista que o objetivo fundamental da regressão logística é notar qual é o efeito de um grupo de variáveis sobre a probabilidade de um evento.

Em nossa pesquisa, temos uma variável dependente dicotômica, visto que a variável dependente é aprovação de projetos de lei – sim ou não; “0” representa a

ausência de um evento e “1” representa a presença de um evento. Da Silva (2016) explicita que a regressão múltipla informa qual das variáveis independentes consegue explicar de modo mais eficiente a variável dependente dicotômica e qualitativa, e qual dos preditores têm maior capacidade explicativa sobre as razões de chances de a ocorrência do evento observado e de interesse, no caso desse estudo, a aprovação de um Projeto de Lei de autoria de um parlamentar. Os resultados da pesquisa serão apresentados e discutidos a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para responder à pergunta “O gênero do/da parlamentar importa para a proposição e aprovação de leis atinentes ao tema de gênero?”, apresentamos inicialmente o universo de projetos de lei produzidos entre 1987 e 2022. A tabela a seguir demonstra o quantitativo de PLs produzidos pelos parlamentares conforme o gênero:

Tabela 1* – Número de parlamentares por legislatura que propuseram projetos de Lei

Gênero/Parlamentares	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2022
Masculino	396	436	468	506	469	487	507	506	496
Feminino	21	29	35	35	46	42	55	61	85
Total	417	465	503	541	515	529	562	567	581
Total de parlamentares por legislatura	589	620	635	642	626	636	671	623	613
% parlamentares que propuseram PL	70,7%	75%	79,2%	84,2%	82,2%	83,1%	83,7%	91%	94,77%

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

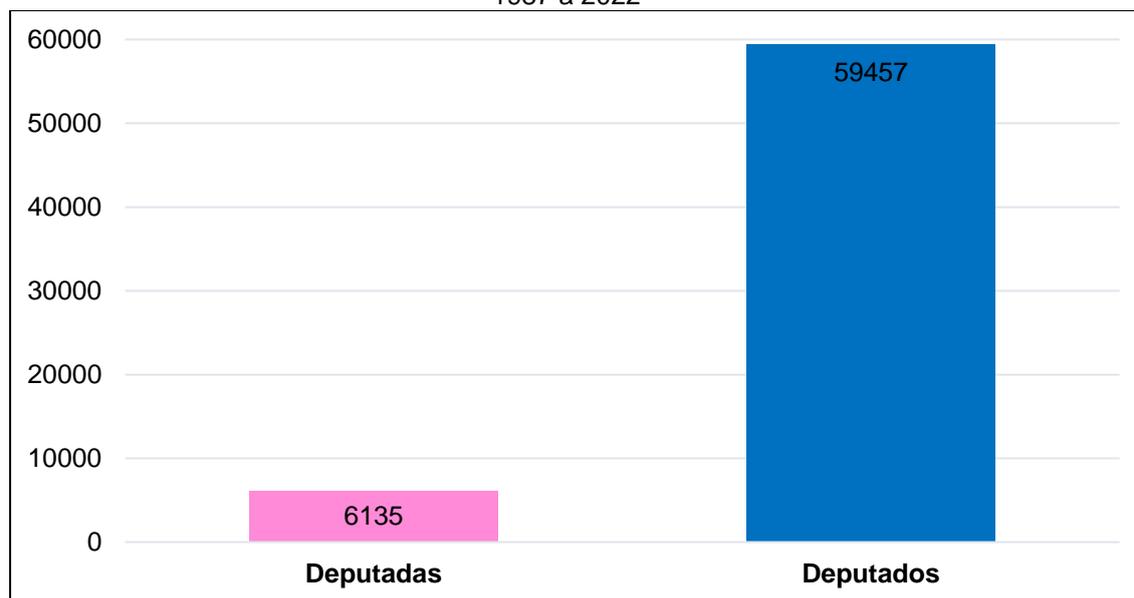
* Consideramos para a análise os/as parlamentares eleitos/as e os/as suplentes. Por isso, em cada legislatura, há um número maior que 513 parlamentares.

Os dados em tela nos permitem visualizar de modo temporal que o número de deputadas que propuseram matérias legislativas aumentou com o decorrer das legislaturas. Cabe salientar que houve aumento no percentual do número de parlamentares por legislatura que propuseram ao menos um projeto de lei. Esse dado nos mostra que os parlamentares passaram a se interessar mais em produzir projetos

de lei e que a quantidade de deputadas que propuseram ao menos um projeto de lei aumentou significativamente.

A próxima análise, demonstrada no Gráfico 1, apresenta a quantidade de matérias produzidas pelos(as) deputados(as) federais.

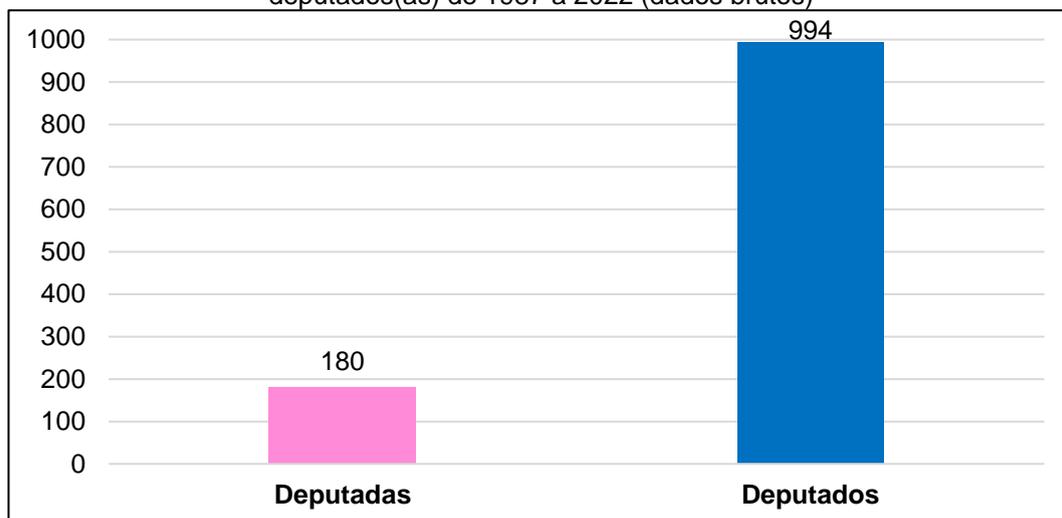
Gráfico 1 – Quantidade de matérias legislativas (PLs) produzidas pelos(as) deputados(as) de 1987 a 2022



Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

A quantidade de matérias legislativas (projetos de lei) produzidas por homens foi de 59.457 e por mulheres foi de 6.135. Temos um total de 65.592 projetos de lei propostos pelos parlamentares entre 1987 e 2022. Isso corresponde em porcentagem a 90,65% para os homens e 9,35% para as mulheres. Se pensarmos que as mulheres corresponderam a menos de 10% do percentual das vagas ocupadas na Câmara dos Deputados até a última eleição (mudou para 15% na legislatura de 2023 a 2026), a média de matérias produzidas pelos dois gêneros é condizente com a quantidade de parlamentares eleitos por gênero. Outro dado apresentado se refere à quantidade de matérias aprovadas pelos deputados e deputadas, bem como a taxa de sucesso geral.

Gráfico 2 – Quantidade de matérias legislativas (PLs) aprovadas pelos(as) deputados(as) de 1987 a 2022 (dados brutos)



Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

Temos um total de 1.174 Projetos de Lei aprovados no período. Pelo Gráfico 2, observando apenas os dados brutos, poderíamos concluir que os deputados aprovaram mais se comparados as deputadas. Todavia, ao observarmos a Tabela 2, os dados demonstram o contrário.

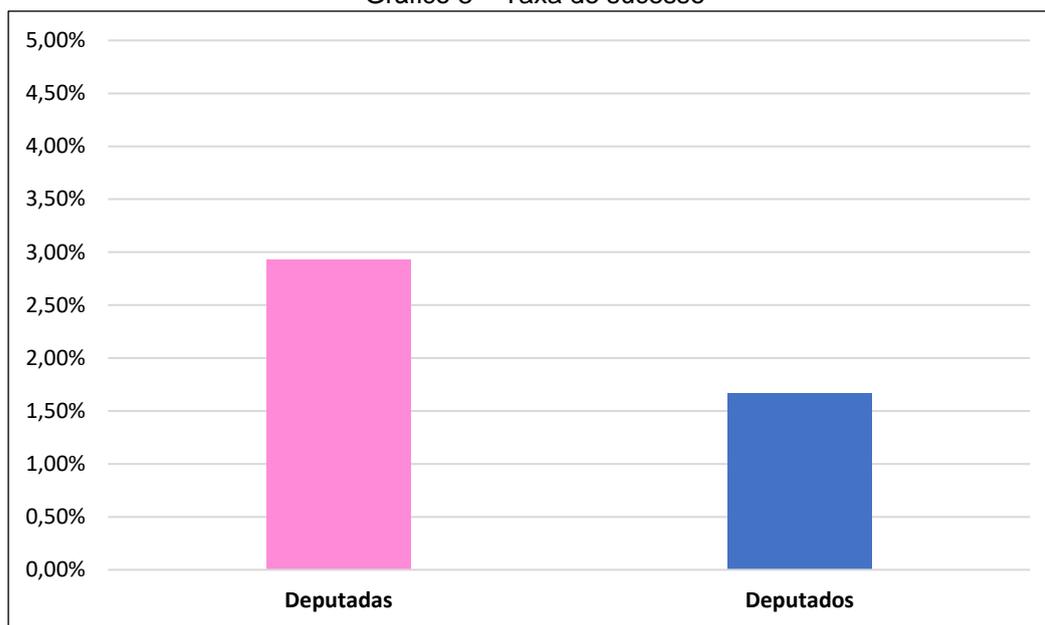
Tabela 2 – Quantidade de matérias legislativas (PLs) aprovadas pelos(as) deputados(as) de 1987 a 2022 (dados relativos)

Gênero/ Parlamentares	Porcentagem de Deputados/as	Porcentagem de Aprovação de PLs
Masculino	90,7%	84,7%
Feminino	9,40%	15,3%
Total	100%	100%

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

Os dados relativos (porcentagem de deputados de 90,65% e de deputadas 9,35%.) evidenciam que os deputados federais aprovaram 84,7% do total de 1.174 e as deputadas aprovaram 15,3%, o que demonstra que as deputadas tiveram maior aprovação do que a quantidade percentual das parlamentares que produziram projetos de lei nesses 36 anos. O Gráfico a seguir apresenta a taxa de sucesso entre os e as parlamentares.

Gráfico 3 – Taxa de sucesso



Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

Pelo Gráfico 3, vemos que a taxa de sucesso das deputadas é maior que a dos deputados. Há uma diferença considerável entre a taxa de sucesso das deputadas em relação aos deputados, já que elas obtiveram 2,93% e os deputados 1,67%, o que é uma diferença significativa.

Em 36 anos de análise, temos um total de 1.174 matérias aprovadas. Isso nos aponta uma média de 33 matérias por ano. No caso das mulheres, foram 180 matérias aprovadas em 35 anos, o que significa uma média de 5,14 matérias por ano. Já no caso dos homens, a média é de 28,4 matérias por ano. Tanto homens quanto mulheres aprovam poucas matérias legislativas, o que demonstra que se aplica aos dois gêneros a ideia da taxa de sucesso baixa no legislativo em contraste com a taxa de sucesso alta do Executivo (Figueiredo; Limongi, 1999).

Há alguns dados que apontam a menor aprovação do Legislativo em relação ao Executivo. Entre 1995 e 2010, o Executivo aprovou mais de 50% dos Projetos de Lei e 40% dos Projetos de Emenda Constitucional enviados, já o Legislativo não conseguiu aprovar nem 3% dos Projetos de Lei Ordinária e nem 2% dos Projetos de Emenda Constitucional (Moisés; Vasselai, 2019).

O processo de produção legislativa pode ser dividido em dois momentos: I) antes de 2007, onde há a prevalência do Poder Executivo na aprovação de suas matérias; II) de 2007 a 2014, onde houve pequena redução na aprovação do Executivo e aumento

do Legislativo decorrente da diminuição do uso das medidas provisórias. A partir de 2016, as Medidas Provisórias voltaram a crescer. Mesmo assim, é do Executivo a prevalência de aprovação das matérias (Tauk, 2019).

Apesar da baixa taxa de sucesso, é interessante notar que as mulheres aprovam mais. Isso pode apontar que os deputados têm outras estratégias de atuação no Legislativo que não seja aprovação de projetos de lei, relacionadas ao previsto na teoria distributivista (Gilligan; Krehbiel, 1987), em que o Legislativo é visto como um local de barganha por recursos.

Considerando a pergunta de pesquisa: “Como o gênero pode estar relacionado à maior capacidade de aprovar projetos de lei?”, a partir da teoria sobre a representação das mulheres no parlamento, criamos o modelo 1, que testa o quanto a variável gênero interfere na capacidade de aprovação de matérias legislativas por meio da regressão logística. Como variável preditora (*predictors*), utilizamos o gênero dos e das parlamentares, pelo número de matérias legislativas aprovadas (*Apronum*).

Tabela 3 – Gênero e aprovação de matérias legislativas

<i>Predictors</i>	<i>Apronum</i> <i>Odds Ratios</i>
(Intercept)	0.03 ***
Gênero [Masculino]	0.56 ***
Observations	65592
R ² Tjur	0.001

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ *** $p < 0.001$

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

Trabalhamos com a hipótese (H1) de *que os deputados apresentam uma taxa de aprovação superior à das deputadas nos projetos de lei de sua autoria*. A regressão logística evidenciou que o gênero masculino possui –44% de chance de aprovar uma matéria legislativa. Podemos ver na Tabela 4 que as mulheres têm 77% de chance de aprovar uma matéria legislativa em relação aos deputados.

Tabela 4 – Relação entre gênero e aprovação de PL

Gênero parlamentares	Não aprovado	Aprovado	Total	Chance aprovação	Razões de chance
Masculino	58.463	994	59.457	1,70%	0,5625
Feminino	5.955	180	6.135	3,02%	1,7778
Total	64.418	1.174	65.592	1,82%	-

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

Diante dos testes estatísticos, a hipótese 1 é invalidada (não confirmada). Como apontado anteriormente, é provável que aprovar matéria legislativa não seja a estratégia mais relevante para parcela significativa dos deputados. Esses parlamentares podem ter outras estratégias como um foco em emendas parlamentares, por exemplo. A Tabela 5 a seguir demonstra a razão de chances de deputados e deputadas alcançarem aprovação de PIs por legislatura.

Tabela 5 – Relação entre gênero e aprovação de PL (Por legislatura)

Gênero deputados	Não aprovado	Aprovado	Total	Chance aprovação	Razões de chance
1987-1990	5.389	71	5.460	-	-
Masculino	5.197	71	5.268	1,37%	-
Feminino	192		192	0,00%	0,0000
1991-1994	4.042	110	4.152		
Masculino	3.819	100	3.919	2,62%	0,5839
Feminino	223	10	233	4,48%	1,7126
1995-1998	4.332	100	4.432	-	-
Masculino	4.044	90	4.134	2,23%	0,6409
Feminino	288	10	298	3,47%	1,5602
1999-2002	6.606	153	6.759	-	-
Masculino	6.230	125	6.355	2,01%	0,2694
Feminino	376	28	404	7,45%	3,7115
2003-2006	6.691	161	6.852	-	-
Masculino	6.148	129	6.277	2,10%	0,3560
Feminino	543	32	575	5,89%	2,8086
2007-2010	6.563	239	6.802	-	-
Masculino	5.962	210	6.172	3,52%	0,7300
Feminino	601	29	630	4,83%	1,3699
2011-2014	7.177	128	7.305	-	-
Masculino	6.410	112	6.522	1,75%	0,8376
Feminino	767	16	783	2,09%	1,1939
2015-2018	10.020	147	10.167	-	-
Masculino	9.078	109	9.187	1,20%	0,2976
Feminino	942	38	980	4,03%	3,3597
2019-2022	13.598	65	13.663	-	-
Masculino	11.575	48	11.623	0,41%	0,4925
Feminino	2.023	17	2.040	0,84%	2,0264
Total	64.418	1.174	65.592	-	-

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do site da Câmara Federal (2023).

Como podemos observar na Tabela 5, as razões de chances são maiores em quase todas as legislaturas para as mulheres em relação aos homens (exceto na legislatura 1987-1990). Provavelmente uma parcela maior das deputadas prioriza a estratégia de aprovar matérias legislativas em sua atuação no Legislativo, quando comparado às estratégias da maioria dos deputados.

A teoria do teto de vidro (Wirth, 2001) aponta que as mulheres, ao estarem em espaços de poder, encontram barreiras que são invisíveis à sua atuação, visto que as instituições foram criadas e pensadas por homens e por isso são espaços que buscam limitar o espaço feminino. Mas se esses espaços limitam a atuação das mulheres, como elas têm mais chances de aprovar o que produziram do que os deputados?

Uma primeira interpretação está na distinção das estratégias adotadas por deputados e deputadas, como visto anteriormente, uma vez que os deputados podem focar em emendas parlamentares ou mesmo focar sua estratégia de atuação na visibilidade pública de fiscalização ao Executivo, especialmente se esse parlamentar estiver em um partido de oposição. Outro ponto levantado está no quanto a diferença nas experiências sociais entre ambos os gêneros pode estar relacionada com uma atuação legislativa distinta (Thomas; 1991, 1994).

Sobre a hipótese de pesquisa *H1*, a teoria sobre a produção legislativa no Brasil aponta que o Poder Executivo é quem controla a agenda do Legislativo (Figueiredo, Limongi, 1999). De fato, isso se confirma nos nossos dados: há baixa taxa de aprovação dos deputados e das deputadas. No entanto, vemos que as razões de chance em aprovar projetos de lei são maiores no caso das deputadas do que dos deputados.

No primeiro momento, vimos a baixa aprovação dos deputados e deputadas, já que o Legislativo tem menos chances de aprovar seus projetos comparado ao Poder Executivo (Limongi; Figueiredo, 1999). Todavia, comparando homens e mulheres, acreditávamos que haveria maior aprovação dos homens por estarem nesse espaço há mais tempo, com carreiras mais longevas (*seniority*) e mais oportunidades de ocupação de postos-chave.

Podemos correlacionar os nossos achados a um estudo apresentado por Fraga *et al.* (2006) no qual ele avalia a diferença no comportamento legislativo entre deputados e deputadas com familiares de origem latina nos Estados Unidos. As deputadas obtiveram maior êxito na construção de coalizações transculturais em relação aos latinos e ficou evidenciado que elas têm maior habilidade em agendas como educação, saúde

e cuidado com pessoas idosas, mas empatam com os latinos nas prioridades econômicas. Outro ponto que chama a atenção para o nosso estudo tem a ver com a busca pela defesa do seu grupo, pois as deputadas latinas têm mais chances de passarem legislações relacionadas ao seu grupo étnico do que os legisladores latinos (Fraga *et al.*, 2006).

O fato de as deputadas federais brasileiras terem mais chances de aprovar suas matérias (PL) pode estar relacionado a essa busca por defender seu grupo. No entanto, uma resposta mais assertiva para o porquê de o conjunto das deputadas tenderem a priorizar uma estratégia de produção legislativa (em relação ao conjunto dos deputados) somente seria possível por meio de uma pesquisa de *survey* ou com outras fontes de dados qualitativas, como foi feita por Fraga *et al.* (2006). Essa questão abre uma agenda para trabalhos futuros que poderiam responder à seguinte problemática: Será que as deputadas sentem responsabilidade em representar o “grupo de mulheres” e por isso passam a dar maior foco para atividades voltadas à produção de leis no caso da Câmara Federal brasileira?

Temos como hipótese 2 que *as deputadas aprovaram, proporcionalmente, mais proposições legislativas (projetos de lei) em temas sobre “mulheres” que os deputados*. O problema de pesquisa para essa hipótese é: *O gênero do/da parlamentar importa para a proposição e aprovação de leis atinentes ao tema de gênero?* Sobre o tema específico de mulheres, temos a Tabela 6 que mostra as razões de chance de ter uma matéria que verse sobre o tema de mulheres ser aprovada.

Tabela 6 – Chance de aprovação de PLs sobre tema de mulheres

Gênero parlamentares	Não aprovado	Aprovado	Total	Chance aprovação	Razões de chance	Exponenciação
Masculino	58.463	994	59.457	1,70%	0,5625	- 43,7510%
Feminino	5.955	180	6.135	3,02%	1,7778	77,7810%
Total	64.418	1.174	65.592	1,82%	-	-

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

Os dados comprovam que a chance de aprovação de uma matéria legislativa que verse sobre o tema de mulheres é de 3,35% e a chance de não aprovação é de 1,80%. A chance de aprovação é maior percentualmente do que a chance de não aprovação para qualquer parlamentar independentemente do gênero, o que demonstra que produzir nessa temática é uma estratégia relevante, caso esse ou essa parlamentar pense em focar sua atuação em produção legislativa. Isso pode ocorrer em razão do debate sobre

questões de direito das mulheres ou de gênero que vem ocupando a agenda da mídia, especialmente na temática de violência contra mulher e a relação da maternidade com o mercado de trabalho. As Tabelas 7 e 8 evidenciam a produção da temática por gênero do e da parlamentar.

Tabela 7 – Chance de aprovação de PLs com tema de mulheres/deputadas

Tema mulheres (feminino)	Não aprovado	Aprovado	Total	Chance aprovação	Razões de Chance
Sim	312	23	335	7,37%	2,6496
Não	5.643	157	5.800	2,78%	0,3774
Total	5.955	180	6.135	3,02%	-

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

A Tabela 7 apresenta as razões de chance de as deputadas aprovarem matérias legislativas relacionadas ao tema de “mulheres”. Percebemos que as razões de chances de elas aprovarem uma matéria legislativa cujo tema é “feminino” são significativamente maiores (2,6496) do que a de aprovar os projetos de lei de forma geral como vimos na Tabela 4 (1,7778). Podemos observar que essa relação dos deputados com a temática “feminina” em suas proposições não é observada, como vemos na Tabela 8.

Tabela 8 – Chance de aprovação de PLs com tema de mulheres por gênero da parlamentar/deputados

Tema mulheres (masculino)	Não aprovado	Aprovado	Total	Chance aprovação	Razões de chance
Sim	673	10	683	1,49%	0,8727
Não	57.790	984	58.774	1,70%	1,1459
Total	58.463	994	59.457	1,70%	-

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do *site* da Câmara Federal (2023).

As razões de chance de um deputado aprovar projetos de lei sobre a temática de direito das mulheres é de 0,8727 e não apresentar é 1,1459 (Tabela 8). Isso quer dizer que as chances de aprovação são maiores se ele não apresentar projetos nessa temática. As razões de chance de um deputado aprovar projetos de lei sem especificar a temática é de 0,5625, como vimos na Tabela 4. Já dos projetos de lei sobre a temática das mulheres é 0,8727. Ambas dão como resultado uma exponenciação negativa, mas na temática das mulheres as razões de chance são maiores do que nos temas gerais.

Podemos abordar então as chances de deputados e deputadas aprovarem proposições legislativas sobre mulheres (Tabela 9).

Tabela 9 – Tema mulheres/chances de aprovação (PL) dos deputados e das deputadas

Tema mulheres (aprovado)	Não aprovado	Aprovado	Total	Chance aprovação	Razões de chance
Feminino	312	23	335	7,37%	4,9612
Masculino	673	10	683	1,49%	0,2016
Total	985	33	1018	3,35%	-

Fonte: As autoras, com base em dados coletados do site da Câmara Federal (2023).

Notamos que as deputadas têm mais chance de aprovar suas proposições legislativas sobre temas femininos do que os deputados, visto que elas têm 7,37% em comparação aos deputados, que têm 1,49% de razões de chance, número este considerável para as deputadas. Dessa forma, a hipótese 2 foi corroborada pelos dados e testes estatísticos. Há, de fato, como apresentado na literatura, não apenas mais interesse das deputadas em produzir em matérias de gênero, mas também maiores chances de as deputadas aprovar uma proposição legislativa nesta temática.

Pensando no resultado do teste da hipótese 2, é preciso lembrar do conceito de representação substantiva já que os achados dialogam diretamente com essa teoria. Esse tipo de representação se trata das alterações reais que as mulheres eleitas conseguem proporcionar aos seus representados (Pitkin, 1967). A função primordial de um representante é poder saber julgar o que é melhor para seus representados.

A representação substantiva pode ser entendida como processo ou resultado. Quando pensamos nela enquanto processo, queremos dizer que as mulheres conseguem mudar a agenda legislativa, já a representação substantiva enquanto resultado significa dizer que as parlamentares conseguem passar suas proposições legislativas (Franceschet; Piscopo, 2008).

Interessante notar que as deputadas brasileiras buscam representação não apenas no processo (ao produzirem mais matérias legislativas), mas também nos resultados (ao aprovar mais projetos de lei), ao menos comparado à atuação dos homens na estratégia parlamentar de proposições de projetos de lei. Sabemos que parlamentares, no Congresso brasileiro, independentemente de gênero, têm baixa taxa de sucesso em suas proposições legislativas, mas percebemos maior empenho das deputadas em aprovar mais projetos de lei sobre o direito das mulheres se comparadas

aos deputados. Talvez a *expertise* nessa área e o interesse maior sejam os fatores fundamentais para isso.

Como discutido por Thomas (1991), as mulheres conseguem aprovar nos Estados Unidos mais matérias legislativas relacionadas à temática de criança, família e direito das mulheres. Esse resultado se assemelha aos nossos achados no caso brasileiro. Dodson e Carroll (1991) e Reingold (1992) observaram que dentro das Assembleias Legislativas dos Estados Unidos e da Câmara dos Deputados, as parlamentares tenderam a legislar sobre a temática de mulheres como uma estratégia ou em alguns casos como única estratégia de ocupação de postos e cargos de liderança. A constatação desses estudos pode ser outra explicação a respeito do interesse de essas deputadas legislarem nas pautas sobre mulheres. Talvez seja a maneira encontrada de ganhar maior protagonismo dentro da Câmara dos Deputados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos como a literatura estuda o comportamento legislativo dos e das parlamentares, relacionando o arcabouço teórico estudado à nossa pesquisa. Analisamos também como a literatura sobre representação substantiva está relacionada ao comportamento legislativo dos atores políticos no Legislativo, em especial às deputadas.

Construímos duas hipóteses de pesquisa relacionadas a entender o que poderia estar relacionado com razões de chances maiores em ter um projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados:

H1 – Os deputados apresentam uma taxa de aprovação superior à das deputadas nos projetos de lei de sua autoria.

H2 – Aas deputadas aprovaram, proporcionalmente, mais proposições legislativas (projetos de lei) em temas sobre “mulheres” que os deputados.

Realizada a coleta e análise dos dados, chegamos às seguintes conclusões:

A H1 não foi confirmada. A partir dos 65.592 projetos de lei produzidos entre 1987 e 2022, vimos que as razões de chances de uma deputada aprovar um PL proposto é 77% maior do que a de um deputado quando propõe um PL. Isso nos mostra que as deputadas (em geral) têm uma atuação mais focada na produção legislativa que os

deputados. Isso pode significar que os deputados (em geral) atuam mais em outras atividades legislativas.

Em relação à H2, a nossa hipótese foi corroborada. O dado sobre ter mais chances de aprovação em projetos de lei voltados a temas de direito das mulheres de fato se confirma com o que a literatura mostrava. As deputadas demonstram maior interesse e aprovam mais nos temas sobre gênero do que os deputados. As chances de aprovação em temas sobre direito das mulheres é 7,37% e dos deputados ,1,49%. As “razões de chances” demonstram que uma deputada tem 4 vezes mais “chance” de aprovar um PL de sua iniciativa do que um deputado. O *odds ratio* é 4,9612 e a exponenciação é 396,12%.

Sugestões de possíveis pesquisas futuras seriam estudos qualitativos que avaliassem os projetos aprovados tanto por deputados quanto por deputadas, observando o quanto essas matérias legislativas correspondem à heterogeneidade dos problemas sociais que o grupo de mulheres enfrentam. Entendemos que não há homogeneidade “no ser mulher” e, como aponta à teoria interseccional, as mulheres sofrem violências de maneira distinta de acordo com a sua raça, *status*, sexualidade etc. Essas pesquisas poderiam avaliar se esses projetos que são aprovados contemplam os problemas que os diferentes grupos de mulheres enfrentam, entre elas mulheres negras, indígenas, LGBTQIAPN+, deficientes etc.

Observando os dados, comprovou-se que elas têm taxa maior de sucesso em aprovar seus projetos em comparação aos deputados. Um estudo futuro possível seria realizar entrevistas com deputados e deputadas para entender o que eles consideram como atividades mais relevantes dentro do Legislativo, a fim de analisar se as deputadas consideram relevante atuar em prol do “grupo de mulheres” e o porquê, ao mesmo tempo avaliando o que os deputados entendem sobre a agenda de direitos das mulheres.

Por fim, uma terceira possibilidade de estudo seria no âmbito de compreender se as experiências sociais das mulheres fazem com que elas coloquem maior empenho legislativo em aprovar suas proposições legislativas sob a ótica de que buscam representar seu grupo e mostrar que são eficientes nesse espaço em que tardiamente começaram a participar.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>. Acesso em: 19 de Set. 2023.

ARNELLO, Michelle A.; BRATTON, Kathleen. Bridging the Gender Gap in Bill Sponsorship. **Legislative Studies Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 449-474, 2007.

BRATTON, Kathleen A.; HAYNIE, Kerry L.; REINGOLD, Beth. Agenda Setting and African American Women in State Legislatures. In: **Intersectionality and Politics: Recent Research on Gender, Race, and Political Representation in the United States**, ed. Carol Hardy-Fanta. New York: Haworth Press, 2006. p. 71-96.

BRATTON, Kathleen A.; HAYNIE, Kerry L. Agenda-Setting and Legislative Success in State Legislatures: The Effects of Gender and Race. **Journal of Politics**, v. 61, p. 658-679, 1999.

BURRELL, Barbara. **A woman's place is in the house: Campaigning for Congress in the feminist era**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.14231>

CHARLES, Kayumba. **The Strategies of Women Legislators in the Enactment of Gender-Responsive Legislation in Zambia, 2010-2016**. The University of Zambia, 2023.

COX, Gary; McCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California, 1993.

DAHLQVIST, Asta. **Gender and Environment Legislation**. Department of Government, Uppsala University, 2023.

DODSON, Debra L. Acting for Women: Is What Legislators Say, What They Do? In: **The Impact of Women in Public Office**, ed. Susan J. Carroll. Bloomington: University of Indiana Press, 2001, p. 225-242.

DODSON, Debra L. Representing Women's Interests in the U.S. House of Representatives. In: **Women and Elective Office**, eds. Sue Thomas and Clyde Wilcox. New York: Oxford University Press, 1998. p. 130-149.

DODSON, Debra; CARROL, Susan J. Reshaping the Agenda: Women in: **State Legislatures**. New Brunswick, NJ: Eagleton Institute of Politics' Center for American Women and Politics, 1991.

DOLAN, Kathleen; FORD, Lynne E. Change and Continuity among Women State Legislators: Evidence from Three Decades. **Political Research Quarterly**, v. 50, p. 137-151, 1997.

DOLAN, Kathleen; FORD, Lynne E. Are All Women State Legislators Alike? In: **Women and Elective Office: Past, Present, and Future**, eds. Sue Thomas and Clyde Wilcox. New York: Oxford University Press, 1998. p. 73-86.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FRAGA, Luis Ricardo et al. Gender and Ethnicity: Patterns of Electoral Success and Legislative Advocacy among Latina and Latino Officials in Four States. In: **Intersectionality and Politics: Recent Research on Gender, Race, and Political Representation in the United States**, ed. Carol Hardy-Fanta. New York: Haworth Press, 2006. p. 121-146.

FRANCESCHET, Susan; PSCOPO, Jennifer M. Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. **Politics & Gender**, v. 4, n. 3, p. 393-425, 2008.

FUNK, Kendall; TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. Gender balance in committees and how it impacts participation: Evidence from Costa Rica's Legislative Assembly. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 23 n.2, 2014.

GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. Collective Decision Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendments Procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v.3, n. 2, p. 287-335, 1987.

HEATH, Roseanna Michelle; SCHWINDT-BAYER, Leslie A.; TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 420-436, 2005.

JONES, Mark P. Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in The Argentina Chamber of Deputies and The United States of House of Representatives. **Policy Studies Journal**, v.25, n.4, pp.613-629, 1997.

JIANG, Xinhui; CHEN, Chuanmin. Gender Differences in Policy Preferences of Legislators: Evidence from China's National Legislature. *Politics & Gender*, p. 1-25, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1743923X23000405>. Acesso em: 05 de Out 2023.

KIEWIET, Roderick; McCUBBINS, Mathew. **The Logic of Delegation. Congressional Parties and The Appropriations Process**. London: The University Press, 1991.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991, p. 260-261.

KREHBIEL, Keith. Spatial Models of Legislative Choices. **Legislative Studies Quarterly**, v. XIX, p. 149-179, 1988.

MOISÉS, José Álvaro; VASSELAI, Fabrício. Sobre o desempenho dos deputados federais brasileiros entre 1995 e 2010. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **Crises da Democracia: o papel do Congresso, dos Deputados e dos Partidos**. Curitiba: Apris, 2019. p. 33-65.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1967.

REINGOLD, Beth. Concepts of Representation among Female and Male State Legislators. **Legislative Studies Quarterly**, v. 17, p. 509-527, 1992.

SAINT-GERMAIN, Michelle. Does Their Difference Make a Difference? The Impact of Women on Public Policy in the Arizona Legislature. **Social Science Quarterly**, v. 70, p. 956-968, 1989.

SILVA, João Pedro Bento Clemente da. **Modelos de regressão linear e logística utilizando o software R**. 2016, Dissertação de Mestrado – Universidade Aberta de Portugal. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/10400.2/6129>. Acesso em: 21 de Out. 2023.

STEWART, Katherine. **Gender in State Legislature: The Impact of Policymaking Process**. Rutgers University, 2001.

SWERS, Michele L. **The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women's Representation In Latin American Legislatures: Current Challenges And New Directions. **Revista Uruguaya de Ciencia Política** – v. 23, n. 2, 2014.

TAMERIUS, Karin. Sex, Gender, and Leadership in the Representation of Women. In: **Gender Power, Leadership, and Governance**, eds. Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995. p. 93-112.

TAUK, Caroline Someson. Produção legislativa no presidencialismo de coalizão. Há espaços para mudança? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 56, n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019.

TIRAN, Diana S. A. Rex; TABUN, Natalia; BENYAMIN, Rouland; KEON, Yohanes Fisher. Women in Political Landscape: A study on the Roles of Female Legislators in East Nusa Tenggara Province, Indonesia. **Journal of Governmental and Political Issues**, v. 3, n. 1, março/2023, p. 25-33.

THOMAS, Sue. The Impact of Women on State Legislative Policies. **Journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 958-976, 1991.

THOMAS, Sue. **How Women Legislate**. New York: Oxford University Press, 1994.

VEGA, Arturo; FIRESTONE, Juanita M. The Effects of Gender on Congressional Behavior and Substantive Representation of Women. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, p. 213-222, 1995.

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