

Panorama sobre a Legislação para Mulheres no Brasil entre 1988 e 2022

Autoria: Cyntia Cristina de Carvalho e Silva
e Cristiane Brum Bernardes

Secretaria da
Mulher



ONMP
OBSERVATÓRIO NACIONAL
DA MULHER NA POLÍTICA

Secretaria da Mulher

Observatório Nacional da Mulher na Política

Coordenação-Geral do Observatório Nacional da Mulher na Política

Deputada Federal Yandra Moura (UNIÃO/SE)

Coordenação dos Eixos Temáticos

Eixo 1 | Violência Política contra a Mulher

Deputada Federal Daiana Santos (PCdoB/RS)

Eixo 2 | Atuação Parlamentar e Representatividade

Deputada Federal Amanda Gentil (PP/MA)

Eixo 3 | Atuação Partidária e Processos Eleitorais

Deputada Federal Tabata Amaral (PSB/SP)

Chefe de Gabinete da Secretaria da Mulher

Ana Cláudia Ellery Lustosa da Costa

Coordenação de Pesquisas

Ana Cláudia Oliveira

Assessoria e Articulação Institucional

Cristiane Bernardes

Revisão da Nota Técnica

Ana Cláudia Oliveira

Roberta Viegas e Silva

Projeto Gráfico e Diagramação

Julia Inoue

Secretaria da
Mulher



Observatório Nacional da Mulher na Política da Câmara dos Deputados (ONMP)

Nota Técnica nº 7

Panorama sobre a Legislação para Mulheres no Brasil entre 1988 e 2022

Autoria: Cyntia Cristina de Carvalho e Silva
e Cristiane Brum Bernardes

Brasília, 08 de outubro de 2024

Sumário

1. Panorama da legislação sobre mulheres no Brasil	1
2. Nota metodológica	3
3. Composição do Congresso Nacional por gênero - 48^a e 56^a legislaturas	12
3.1 Recorte quantitativo	14
3.2 Recorte temporal	15
3.3 Recorte temático	20
4. Perfil dos proponentes	23
5. Conclusões e Perspectivas	27
Referências Bibliográficas	28

1. Panorama da legislação sobre mulheres no Brasil

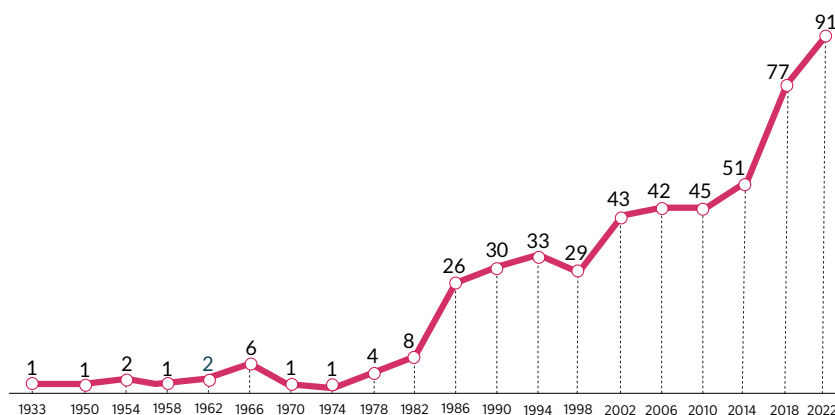
Apesar da instituição do direito ao voto feminino em 1932 e das cotas eleitorais para mulheres em 1995, nas eleições de 2022, as mulheres alcançaram apenas 17,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados, 14,8% no Senado e 17,9% nos parlamentos estaduais (ONMP, 2023). O percentual fica abaixo da média mundial registrada para os parlamentos em 2020, de 24,9%, e da média dos demais países americanos, de 31,3% (IPU, 2020).

A baixa representação política institucional nas casas legislativas não reflete, porém, a participação política feminina em geral, em movimentos sociais, organizações não governamentais ou até mesmo nos partidos políticos, onde elas somavam 45,7% dos filiados em 2021 (TSE, 2021).

Historicamente, até a Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, as mulheres nunca haviam ultrapassado a marca dos dois dígitos em representação numérica dentro da Câmara dos Deputados. O processo de redemocratização na década de 1980 triplicou o número de deputadas federais eleitas, que chegaram a 26. Depois de um pequeno crescimento contínuo de duas décadas, somente em 2018, as deputadas alcançaram mais de 10% das cadeiras (Rezende, 2021). Nesse sentido, a política de cotas eleitorais e a obrigatoriedade de os partidos repassarem o fundo eleitoral para candidaturas femininas não se mostraram medidas suficientes para garantir o piso de 30% das vagas, almejado na literatura como um ponto crítico mínimo.

A Figura 1 apresenta a evolução numérica da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados ao longo das décadas.

Figura 1 – Evolução da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados



Fonte: Secretaria da Mulher, 2023.

A luta das parlamentares brasileiras pela ampliação da representação política institucional ganhou força com a organização coletiva do Lobby do Batom, durante a Constituinte, que deu origem à Bancada Feminina, organizada formalmente a partir de 1995 dentro da Câmara dos Deputados.

O colegiado, que congrega as deputadas de todos os partidos, articulou institucionalmente a criação da Procuradoria da Mulher, em 2009, e da Secretaria da Mulher, em 2013. Atualmente, a Secretaria, vinculada à Mesa Diretora da instituição, é composta pela Coordenação da Bancada, pela Procuradoria e pelo Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP).

Esta nota técnica tem como objetivo analisar, de forma quantitativa e temática, a produção legislativa do Congresso Nacional relacionada à pauta feminina, realizada ao longo da Nova República. Mais especificamente, objetiva verificar a produção voltada aos direitos das mulheres no período de 1988 a 2022. Assim, coletamos a produção legislativa do período e classificamos as proposições voltadas à temática relacionada à mulher em diferentes assuntos e também a partir do perfil dos proponentes.

Antes de prosseguir, contudo, é importante refletir – brevemente - sobre a necessidade de inclusão das mulheres na política e nos espaços institucionais de poder para garantir não apenas a paridade com outros segmentos populacionais, em especial com os homens, mas também a defesa dos seus direitos. Como ressaltam Celis et al. (2007), ainda que a representação política possa ser analisada a partir de diferentes dimensões, tais como formalista, simbólica, descritiva e substantiva, é comum que a teoria feminista foque nas estratégias políticas para alcançar a representação descritiva e substantiva. A maioria das pesquisas indaga se o aumento no número de mulheres (representação descritiva) amplia a atenção do Poder Legislativo às pautas de interesse das mulheres (representação substantiva). As autoras lembram, contudo, que essa perspectiva ignora que há inúmeras diferenças entre as mulheres, além do fato de que homens também podem defender pautas que interessam às mulheres (Celis et al., 2007, p.99).

Rai Shirin e Carole Spary (2019) também enfatizam, a partir do seu estudo sobre o parlamento indiano, que as mulheres não são um grupo único, com os mesmos interesses, demandas ou origens sociais. Categorias de classe, casta, religião, idade, estado civil, ocupação e outras são importantes para sua caracterização e para a construção de

identidades múltiplas que representam. Por isso, cada vez mais os estudos tentam abarcar a interseccionalidade, que consiste no fato de que os atores sociais são atravessados por diferentes condições que os caracterizam e lhes concedem diferentes perspectivas sobre a política. Essa questão também é importante para demonstrar que alguns grupos de mulheres são ainda mais minoritários, isto é, contam com menos possibilidades de representação política. No Brasil, é o caso das mulheres negras, idosas, com deficiência e indígenas, entre outras.

De qualquer forma, é interessante analisar se o ingresso de mais mulheres nas casas legislativas ocorre de forma concomitante com a maior atenção às demandas e pautas tradicionalmente consideradas “femininas” ou se, pelo menos, se reverte na conquista de mais direitos para essa população, que, no caso brasileiro, apesar de ser uma maioria demográfica, constitui uma minoria política (Rezende, 2021). Esse é o objetivo desta nota técnica.

2. Nota metodológica

O presente inventário legislativo sobre a temática das mulheres deriva de um levantamento maior¹ de toda legislação federal produzida de 1987 até o ano de 2022, entre leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais relacionadas com a categoria “direitos humanos” em seus diversos sentidos e áreas de abrangência. Para tanto, utilizou-se a literatura sociológica produzida sobre o tema, o histórico de utilização do termo, documentos internacionais de direitos humanos e também se considerou o teor dos arts. 5º, 6º e 7º da Constituição de 1988, que reúnem a maior parte dos “direitos fundamentais” especificados pelo texto constitucional.

Os dados mostram que, entre 1987 e 2022, foram produzidos 7.063 atos de legislação, entre leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais. Naturalmente, nem todos esses documentos legislativos versam sobre “direitos humanos”, e por isso foram estabelecidos critérios de filtro, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo².

1 O levantamento faz parte de projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, para a qualificação de doutorado da autora Cyntia Carvalho e Silva em fevereiro de 2023, cuja tese foi defendida em agosto de 2024, intitulada de “Itinerários legislativos da Lei do Racismo e da Lei Maria da Penha: uma análise sobre o impacto da branquitude patriarcal no discurso legislativo”.

2 Segundo a definição de Bardin, a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens... A intenção da análise de

Considerando que “produzir inferências a partir de indicadores (quantitativos ou não) é a razão de ser da análise de conteúdo” (FRANCO, 2008, p.29), e conforme as regras da exaustividade e representatividade³, elegemos como categorias de análise ou indicadores termos referentes ao conteúdo dos arts. 5º, 6º e 7º da Constituição de 1988, os quais se referem aos direitos e garantias individuais e sociais⁴, para classificar toda a legislação referente a “direitos humanos” produzida entre 1988 e 2022.

Ao todo, foram construídas 31 categorias, especificadas por grupos de sentido. São elas:

Figura 2 – Categorias temáticas em direitos humano



Elaboração própria, 2023

Para se ter uma ideia do conteúdo dos atos normativos agrupados nessas 31 categorias, apresenta-se uma figura com exemplos do conjunto de sentidos das leis coletadas.

conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens, inferência esta que recorre a indicadores (qualitativos, ou não)” (FRANCO, 2008, p. 24). O marco teórico da análise de conteúdo tem como base a teoria da comunicação, e seu ponto de partida é a mensagem, seja ela verbal, gestual ou documental. E essa mensagem é a manifestação das representações sociais, nossas elaborações mentais construídas socialmente a respeito de um assunto, processos sociocognitivos, uma interseção entre campos do conhecimento.

3 Segundo BARDIN, a leitura flutuante seria o contato prévio com os documentos da análise, para entendimento prévio, impressões e hipóteses, a fim de escolher e filtrá-los, conforme a ideia da construção de um espaço amostral exaustivo e representativo do universo inicial. (FRANCO, 2008, p. 52 e 53).

4 Isso porque, o próprio Poder Legislativo brasileiro na Emenda Constitucional n. 11 à Constituição de 1946, promulgada em 1978, equiparou “direitos humanos” a ideia de direitos e garantias fundamentais individuais e sociais.

Quadro 1 - Categorias e temáticas das Leis Ordinárias entre 1988-2022

Categorias e temáticas das Leis Ordinárias	
Acesso à informação e privacidade de dados	Transparência, direito à informação, privacidade de domicílio, privacidade de dados pessoais e médicos.
Acesso à jurisdição	Assistência jurídica, defensoria pública, juizados especiais, mediação e conciliação de conflitos, celeridade na jurisdição, tutela coletiva, writs of rights.
Assistência Social	Assistencialismo, filantropia, renda mínima, auxílios para calamidades, habitação popular, microcrédito, combate à pobreza, situação de rua, defesa civil, cotas sociais, benefício de prestação continuada, responsabilidade social, auxílios sociais.
Cidadania	Nacionalidade, registros de nascimento, óbito, cooperativas, direito de resposta, prestação de serviços público, identidade, identificação civil
Consumidor	Consumo, publicidade, usuários de serviços públicos.
Cultura	Cultura, teatro, diversidade, museus, internacionalidade, interregionalidade, grafite, manifestações culturais.
Direitos Humanos	Dia dos Direitos Humanos, Patrono dos Direitos Humanos, conselho de direitos humanos, direitos das pessoas idosas como direitos humanos.
Educação	Educação, merenda, transporte escolar, educação desportiva, Prouni, universidade, cotas, salários-educação, bibliotecas, educação nos presídios, remição de pena por educação, ensino técnico, meia entrada, educação para consumo sustentável, violência nas escolas, FIES, FUNDEB, ensino naval, estímulo à leitura.
Esporte	Bolsa atleta amador, esporte, estatuto do torcedor.
Família	Investigação de paternidade, adoção, sucessão, alienação parental, licença paternidade, planejamento familiar, ação de indignidade.
Homem	Câncer de próstata.
Pessoas Indígenas	Saúde, cotas universitárias, educação, barreiras sanitárias.
Integridade física	Transplante de órgãos, tortura, coleta de perfil genético, não a castigos físicos, uso de tatuagem em instituições militares.
Juventude	Mãe social, criança, jovem, adolescente, ECA, exploração sexual, brinquedotecas, educação, primeira infância, trabalho infantil, alimentos gravídicos, estágio, conselho tutelar, crianças desaparecidas, guarda compartilhada, direito de visitação de avós, contra castigos físicos.

Liberdade religiosa	Assistência religiosa nas forças armadas, presídios, discriminação religiosa, dias cívicos das religiões.
Memória	Dias nacionais, datas comemorativas, heróis e heroínas da pátria, declarações de patronos temáticos, instituição de fundação (Palmares), conservação do memorial JK, comissão da verdade.
Migração	Estrangeiros, migração, refugiados.
Moradia	Bem de família, ação de despejo, arrendamento residencial, habitação, minha casa minha vida, casa verde e amarela.
Mulher	Câncer de mama, cirurgia plástica reparadora, assédio sexual, horas extras para mulheres, mãe adotiva, licença maternidade, salário-maternidade, carteira nacional da saúde da mulher, ano da mulher, empregada gestante, notificação compulsória nos casos de violência doméstica, direito à acompanhante no parto, patrona do feminismo, câncer de útero, mamografia, empresa cidadã que dá benefícios para mulheres empregadas, alimentos gravídicos, mães presas, flexão de gênero em profissões e diplomas, sucessão patrimonial para companheira, heroínas da pátria, crimes contra mulheres.
Pessoas negras	Datas comemorativas, criação da fundação Palmares, crimes de racismo, heróis da pátria, cotas raciais, ensino de cultura afro-brasileira, criação de secretaria de políticas de promoção da igualdade racial.
Participação política	Conselhos, anistias, rádio comunitária, reconhecimento da morte de pessoas desaparecidas em razão de atividades políticas, gestão pública, líderes comunitário, comissão da verdade, crimes eleitorais, crimes de segurança nacional, violência política contra a mulher, segurança nacional.
Pessoas com deficiência	AIDS, integração da pessoa com deficiência, passe livre, símbolo de identificação de deficiência auditiva, prioridade, dias nacionais, língua brasileira de sinais, direito a acompanhamento de cão guia, talidomina, política nacional da proteção do espectro autista, ELA, nanismo, deficiência visual, cartão de crédito em braile, pessoas autistas no IBGE, visão monocular, TDAH,
Pessoa idosa	Conselho nacional, prioridade, dia nacional, disque idoso, transações sobre direito de alimentos, fundo nacional da pessoa idosa, separação de bens obrigatória, estatuto da pessoa idosa, crimes contra a pessoa idosa, secretarias, direitos à acompanhamento, educação e aprendizagem ao longo da vida.

Política agrária	Estatuto da terra, agricultura familiar, reforma agrária, empréstimos familiares rurais.
Previdência	Benefícios da Previdência social, plano de custeio.
Propriedade	Propriedade intelectual, cultivares e propriedade rural
Proteção ambiental	Pesca, piracema, IBAMA, fundo nacional, flores, solo, garimpo, agropecuária, política nacional, recursos hídricos, educação ambiental, óleo em águas, ANA, radioativos, licenciamento, SNUC, mata atlântica, cerrado, instituto Chico Mendes, reciclagem, dias nacionais, resíduos sólidos, mudança climática, segurança de barragens, vegetação nativa, fauna, produto interno verde, programa bicicleta, crimes ambientais, proteção aos animais, biocombustíveis.
Saúde	Agrotóxicos, AIDS, inspeção sanitária, saúde laboral, seguridade social, custeio, doação de órgãos, cirurgia plástica reparadora, saúde indígena, ANS, saúde mental, câncer, drogas, talidomida, auxílio-reabilitação, psicossocial, salário-maternidade, notificação compulsória de violência doméstica, parturientes, hepatite, saneamento básico, organismos geneticamente modificados, hanseníases, SUS, agente comunitário de saúde, teste do pezinho, obesidade, Alzheimer, doação de medula, doença falciforme, seguros e planos de saúde privados, vigilância sanitária, leishmaniose, vitiligo, fibrose cística, trombose, hemoglobinopatias, ritinoblastoma, crimes contra a saúde, mais médicos, bolsa de colostomia, saúde de bebês, combate a endemias, zika, sistema nacional de controle de medicamentos, sibutramina, selo empresa solidária, chikungunya, doenças raras, outubro rosa, novembro azul, automutilação e suicídio, primeiros socorros nas escolas, privacidade de prontuário, pessoa diabética, telemedicina, santas casas, covid-19, máscaras, TDAH, dias nacionais.
Segurança alimentar	Acesso à alimentação, combate à pobreza, dias nacionais doação de leite humano, combate ao desperdício, educação alimentar
Segurança pública	Posse/porte de arma, violência contra mulher, prisão temporária, crimes hediondos, organizações criminosas, identificação criminal, assédio sexual, tráfico ilícito de entorpecentes, lei de execução penal, crimes de ódio, ministério da segurança pública, crimes em geral, terrorismo, suicídio.

Trabalho

Salário mínimo, mãe social, greve, FGTS, FAT, CLT, contrato de trabalho, salário maternidade, combate ao trabalho infantil, estágio de estudante, combate ao trabalho escravo, afastamento da empregada gestante, formação profissional de jovens.

Elaboração própria, 2023.

Utilizando essas 31 categorias mencionadas, foram selecionados entre os 7.063 atos legislativos produzidos no Brasil entre 1987-2022, aqueles que tratavam sobre “direitos humanos”, tomando como parâmetro os temas mencionados nos arts. 5º, 6º e 7º da Constituição de 1988, os quais enumeram a maior parte dos “direitos fundamentais” previstos no texto constitucional, já que inseridos nos capítulos “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” e “Dos Direitos Sociais” da Constituição Federal.

Organizou-se esse conjunto de atos legislativos em planilhas, uma para cada tipo de lei (emenda constitucional, lei complementar e lei ordinária), indicando para cada ato normativo, o ano, número do ato, ementa do ato e uma das 31 categorias citadas. Segue exemplo de imagem das planilhas elaboradas no programa Excel, que pelo tamanho e conteúdo, excedem o espaço razoável para essa nota técnica.

Figura 3 – Base de dados das leis ordinárias

	ANO	NORMATIVO	MATÉRIA	DIREITO FUNDAMENTAL
1	1987	Lei 7.612, de 9.7.87	Dispõe sobre a suspensão dos processos de despejo e dá outras providências.	Moradia
2	1987	Lei 7.643, de 18.12.87	Proíbe a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências.	Proteção Ambiental
3	1987	Lei 7.644, de 18.12.87	Dispõe sobre a regulamentação da Atividade de Mãe Social e dá outras providências.	Juventude
4	1987	Lei 7.644, de 18.12.87	Dispõe sobre a regulamentação da Atividade de Mãe Social e dá outras providências.	Assistência social
5	1987	Lei 7.644, de 18.12.87	Dispõe sobre a regulamentação da Atividade de Mãe Social e dá outras providências.	Trabalho
6	1987	Lei 7.646, de 18.12.87	Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual sobre programas de computador e su	Propriedade
7	1987	Lei 7.647, de 18.12.87	Altera dispositivos da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).	Política Agrária
8	1988	Lei 7.658, de 29.4.88	Altera dispositivos da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).	Política Agrária
9	1988	Lei 7.658, de 29.4.88	Declara feriado nacional, destinado às comemorações do Centenário da Abolição da	Memória
10	1988	Lei 7.658, de 29.4.88	Declara feriado nacional, destinado às comemorações do Centenário da Abolição da	Negros
11	1988	Lei 7.658, de 29.4.88	Declara feriado nacional, destinado às comemorações do Centenário da Abolição da	Memória
12	1988	Lei 7.658, de 29.4.88	Declara feriado nacional, destinado às comemorações do Centenário da Abolição da	Negros
13	1988	Lei 7.658, de 29.4.88	Declara feriado nacional, destinado às comemorações do Centenário da Abolição da	Memória
14	1988	Lei 7.670, de 8.9.88	Estende aos portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - SIDA/AIDS os	Saúde
15	1988	Lei 7.670, de 8.9.88	Estende aos portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - SIDA/AIDS os	Pessoa com deficiência
16	1988	Lei 7.672, de 23.9.88	Altera dispositivos da Lei nº 6.923, de 29 de junho de 1981, que dispõe sobre o Serviço de	Liberdade religiosa
17	1988	Lei 7.679, de 23.11.88	Dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução e dá outras	Proteção Ambiental
18	1988	Lei 7.685, de 2.12.88	Dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação legal em território	Imigração
19	1989	Lei 7.716, de 5.1.89	Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.	Negros
20	1989	Lei 7.735, de 22.2.89	Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do	Proteção Ambiental
21	1989	Lei 7.743, de 21.3.89	Dispõe sobre a conservação do Memorial de Juscelino Kubitschek.	Memória
22	1989	Lei 7.754, de 15.4.89	Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá	Proteção Ambiental
23	1989	Lei 7.783, de 28.6.89	Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o	Trabalho
24	1989	Lei 7.789, de 3.7.89	Dispõe sobre o salário mínimo.	Trabalho
25	1989	Lei 7.794, de 10.7.89	Altera a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, que criou o Fundo de Garantia do	Proteção Ambiental
26	1989	Lei 7.797, de 10.7.89	Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências.	Proteção Ambiental
27	1989	Lei 7.802, de 11.7.89	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o	Saúde
28	1989	Lei 7.802, de 11.7.89	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o	Saúde
29	1989	Lei 7.802, de 11.7.89	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o	Saúde
30	1989	Lei 7.802, de 11.7.89	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o	Saúde
31	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
32	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
33	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
34	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
35	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
36	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
37	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
38	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
39	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
40	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
41	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
42	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
43	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
44	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
45	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
46	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
47	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
48	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental
49	1989	Lei 7.805, de 18.7.89	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs	Proteção Ambiental

Elaboração própria, 2023

Em seguida, procedeu-se à limpeza dos dados para identificar atos normativos que tratavam de duas ou mais das 31 categorias indicadas. Por exemplo, a Lei nº 13.816, de 2019, que inscreve os nomes de Dandara dos Palmares⁵ e de Luiza Mahin⁶ no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria, é um ato do Poder Legislativo que contempla três das 31 categorias elaboradas, a saber: memória, pessoas negras e mulheres. Dessa forma, procedeu-se à cópia desse ato normativo para cada categoria, de maneira que um ato que trate de mais de uma categoria foi contabilizado mais de uma vez, em cada uma das categorias referidas.

Realizado esse trabalho, chegou-se ao seguinte quantitativo de atos legislativos relacionados aos “direitos humanos” produzidos entre 1987-2022: 975 leis ordinárias; 26 leis complementares e 45 emendas constitucionais⁷. A pesquisa completa, com todos os dados, faz parte da tese de doutorado de uma das autoras.

Para a realização desta nota técnica, selecionou-se apenas a legislação referente à categoria “mulheres” entre 1988 até 2022. Para selecionar as leis relacionadas à temática das mulheres, foram lidas as ementas dos atos legislativos e procedeu-se também à checagem geral de seu conteúdo. No período de 1988 a 2022⁸, verificou-se que, entre leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais, foram produzidos pelo

5 Dandara de Palmares foi uma das líderes militares do Quilombo dos Palmares na sua luta contra os portugueses. Foi capturada pelo inimigo e, para não voltar a ser escravizada, cometeu suicídio em 1694. Foi esposa de Zumbi dos Palmares, com quem teve 3 filhos.

6 Luisa Mahin foi uma mulher escravizada que foi uma das líderes da articulação dos levantes de escravos que sacudiram a Bahia no início do século XIX, apesar de já ter comprado a sua alforria e trabalhar, na época, como quituteira. Nessa qualidade, ajudava a distribuir bilhetes em árabe para os integrantes do movimento. Depois da Revolta da Sabinada, aparentemente foi presa no Rio de Janeiro e, em seguida, morta ou deportada para Angola. É mãe do poeta e abolicionista Luís Gama.

7 Emendas Constitucionais, leis complementares e leis ordinárias, para os fins desta pesquisa, serão consideradas como atos normativos legislativos. Segundo a Constituição Federal de 1988, emendas à Constituição são consideradas modificações à Carta Magna e são como a própria Constituição. Há temas ou matérias específicas de emendas constitucionais e também requisitos mais difíceis para que se aprove uma emenda à Constituição, como, por exemplo, votação com mínimo de 3/5 de aprovação do texto nas duas casas legislativas – Senado e Câmara dos Deputados –, em dois turnos, ou seja, em duas sessões de votação em cada Casa. Há hierarquia entre a emenda constitucional e as leis ordinárias e leis complementares. Já em relação à diferença entre leis complementares e ordinárias, tem-se que, apesar de não haver hierarquia normativa entre elas e de cada uma ter sua matéria e tema específico previsto na Constituição Federal, a lei complementar exige quórum de maioria absoluta para sua aprovação, ou seja, metade mais um de todos os deputados/as e de todos os senadores/as. Já a lei ordinária exige maioria simples, isto é, metade mais um daqueles congressistas presentes à sessão da casa legislativa. (Art. 60 a 69, da Constituição Federal de 1988).

8 Ainda que o levantamento apresentado nesta Nota Técnica diga respeito à Nova República, período posterior à Constituição de 1988, é importante lembrar que já durante a Assembleia Constituinte as parlamentares articularam uma coalizão que ficou conhecida como “Lobby do Batom” e que, posteriormente, daria origem à Bancada Feminina da Câmara dos Deputados. O grupo, formado por todas as mulheres constituintes, conseguiu aprovar 80% das reivindicações apresentadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que havia sido criado alguns anos antes e congregava entidades de defesa das mulheres e dos seus direitos.

Congresso Nacional 113 atos legislativos relacionados à temática das mulheres. Observa-se que o primeiro documento enquadrado nos critérios da amostra foi um projeto de lei de 1989, para modificar a CLT, a fim de conceder licença gestante também à trabalhadora doméstica, que se tornou lei em apenas 1994, pela Lei nº 8.861. Durante todo o período analisado – 1988 até 2022 – a legislação produzida sobre mulheres foi aumentando, como se verá a seguir.

Esses 113 atos normativos foram sistematizados em uma tabela, com as colunas referentes ao ano de publicação, número do ato normativo e ano de propositura, bem como nome, gênero e partido do autor da proposição, e sua origem, se deputado/a, senador/a, Poder Executivo ou alguma comissão do Congresso Nacional.

Da mesma forma que as leis de “direitos humanos” foram categorizadas em grupos de sentido⁹, procedeu-se também à análise de conteúdo das temáticas dos atos normativos relacionados às mulheres em 15 grupos de sentido, a saber: Assistência Social, Ciência, Direito Civil, Economia, Educação, Esporte, Gestão Pública, Maternidade, Mulheres com Deficiência, Mulheres na Política, Mulheres Negra, Saúde, Segurança Pública, Simbólico e Trabalho.

Esses grupos de sentidos foram estabelecidos a partir do agrupamento de leis com temáticas semelhantes e distintas de outros atos normativos considerados. Essa metodologia foi utilizada a fim de se estabelecer informações a partir do cruzamento dos dados.

A seguir, um quadro com exemplos de leis que agregam cada grupo de sentido:

Quadro 2 – Exemplos de temáticas legislativas sobre mulheres -1988-2022

Categoria	Exemplos de temáticas legislativas
Assistência social	Bolsa família, auxílio emergencial
Ciência	Bolsas de estudo no caso de maternidade e adoção
Direito Civil	Alimentos gravídicos ¹⁰ , registro do nascimento de filho, competência dos Juizados de Violência Doméstica para divórcios

⁹ Considerando a técnica da análise de conteúdo, as proposições foram agrupadas por seus temas preponderantes, em um processo de clusterização, e, na sequência, classificados em 31 grupos de sentido ou categorias.

¹⁰ Segundo a Lei 11.804/28, alimentos gravídicos são os valores suficientes para cobrir as despesas adicionais do período de gravidez e que sejam dela decorrentes, da concepção ao parto, inclusive referentes a alimentação especial,

Economia	Política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras
Educação	Inclusão de violência doméstica nos currículos escolares.
Esporte	2016 como o ano do empoderamento da mulher no esporte.
Gestão Pública	Relatório anual socioeconômico da Mulher, Política Nacional de Dados da Violência contra Mulher, atividades da campanha Outubro Rosa.
Maternidade	Licença-maternidade, alimentos gravídicos, mães presas, igualdade de condições para registro de filho, não uso de algemas para mulheres grávidas, mês do aleitamento materno, matrícula de filhos nas escolas próximas em razão de violência doméstica, salário-maternidade, licença adotante, estabilidade da gestante, afastamento da empregada grávida em razão do coronavírus.
Mulheres com Deficiência	Informação sobre mulher com deficiência na Lei de violência doméstica, detecção e tratamento de câncer de colo do útero para mulheres com deficiência.
Mulheres na Política	Dia da conquista do voto feminino, 30% para candidaturas femininas, normas para prevenir e combater a violência política contra mulher.
Mulheres Negras	Dia nacional de Tereza de Benguela ¹¹ e da mulher negra, inscreve Dandara dos Palmares e Luiza Mahin no livro das Heroínas da Pátria.
Saúde	Carteira Nacional da saúde da mulher, tratamento de câncer de colo de útero, de mama, cirurgias reparadoras mamárias, empregada gestante, dias nacional de luta contra doenças femininas, cirurgias plásticas reparadoras no SUS em razão de lesões de violência doméstica
Segurança Pública	Crimes contra as mulheres, feminicídio, assédio sexual, lei contra a violência doméstica e familiar e alterações, crimes de importunação sexual, cadastro nacional de condenados por estupro, formulário de avaliação de risco aplicado à mulher vítima de violência doméstica, mulheres presas e gestantes, notificação compulsória de mulher vítima de violência doméstica atendidas na rede pública e privada, disque-denúncia.

assistência médica e psicológica, exames complementares, internações, parto, medicamentos e demais prescrições preventivas e terapêuticas indispensáveis, a juízo do médico, além de outras que o juiz considere pertinentes. Referem-se à parte das despesas que deverá ser custeada pelo futuro pai, considerando-se a contribuição que também deverá ser dada pela mulher grávida, na proporção dos recursos de ambos.

11 Tereza de Benguela foi uma mulher negra que, trazida da África e escravizada, escapou e se tornou líder do Quilombo do Piolho, no século XVIII, localizado no atual Estado do Mato Grosso. O quilombo era formado por pessoas negras e indígenas e foi destruído pelos portugueses em 1770 e Tereza de Benguela, decapitada. O quilombo era administrado na forma de um parlamento, em que os seus deputados decidiam os rumos da comunidade.

Simbólico	Dias nacionais da mamografia, da parteira tradicional, ano do empoderamento da mulher no esporte e na política, semana nacional pela não violência contra a mulher, semana agosto lilás.
Trabalho	Possibilidade de realização de horas extras por mulheres, salário maternidade, licença gestante, programa emprega+ mulheres, trabalho da lactante, empresa cidadã para mulheres que prorrogam a licença maternidade.

Elaboração própria, 2023

Note-se que há exemplos de atos normativos que pertencem a mais de um grupo de sentido ou categoria. Para que a análise não fosse prejudicada, procedeu-se à duplicação dos atos normativos de modo que eles fossem contemplados em todas as categorias de sentido respectivas ao seu conteúdo, mesmo que pertencente a uma, duas ou mais categorias.

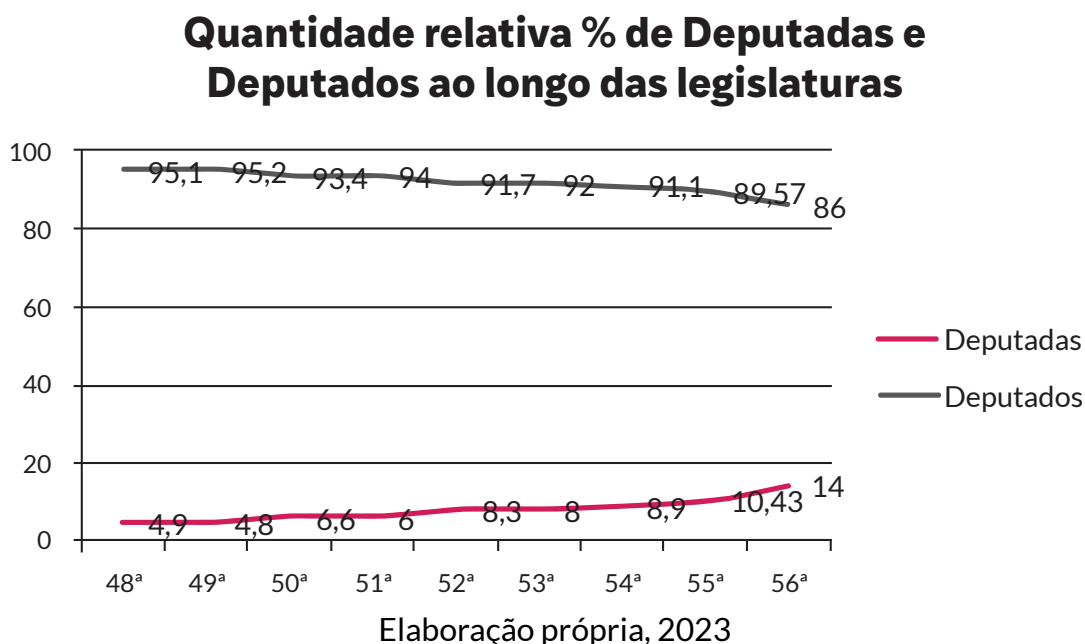
Após esses esclarecimentos metodológicos, na sequência apresentam-se os dados coletados.

3. Composição do Congresso Nacional por gênero - 48^a e 56^a legislaturas

Antes de apresentar a produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres entre os anos de 1988 até 2002, é necessário apresentar a composição, tanto do Senado quanto da Câmara dos Deputados por gênero, da 48^a à 56^a legislatura, período do levantamento.

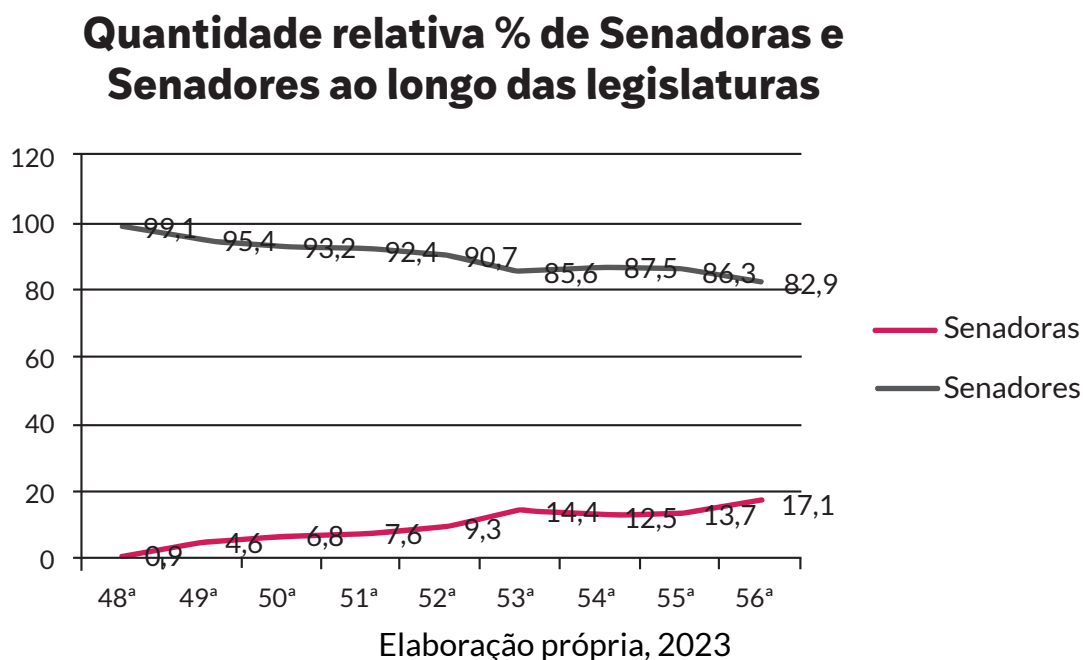
Os dados abaixo foram colhidos a partir das páginas oficiais do Senado e da Câmara na internet, e se referem aos congressistas que exerceram mandato nessas legislaturas, incluindo aqueles eleitos diretamente pelo povo e também seus suplentes, em caso de vacância dos titulares. Eles mostram a composição de cada uma das Casas Legislativas federais do Brasil ao longo do tempo, conforme o gênero do parlamentar. Como o número de membros que exerceram o mandato, titulares e suplentes, varia conforme a legislatura, o Gráfico 1 apresenta a porcentagem de mulheres e homens na Câmara dos Deputados em cada período.

Gráfico 1 – Quantitativo percentual de Deputadas e Deputados ao longo das legislaturas, de 1987 a 2022.



O Gráfico 2, por sua vez, mostra o percentual de senadoras e senadores em cada ano das legislaturas analisadas.

Gráfico 2- Quantitativo percentual de Senadores e Senadores ao longo das legislaturas, de 1987 a 2022.



Ambos os gráficos mostram o tímido crescimento do percentual de mulheres nas duas Casas nas últimas três décadas. A participação política das mulheres, tanto na Câmara, quanto no Senado, ainda representa menos de 20% das cadeiras nas duas Casas Legislativas federais, mesmo após quase três legislaturas de instituição dos mecanismos das cotas eleitorais¹².

3.1 Recorte quantitativo

Após a coleta e sistematização dos dados, chegou-se ao seguinte quantitativo de leis aprovadas pelo Congresso Nacional entre 1988 e 2022 cuja temática foram as mulheres e seus direitos: 107 leis ordinárias, 4 leis complementares e 2 emendas constitucionais, resultando em um total de 113 atos legislativos (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Quantitativo de leis no Congresso Nacional sobre mulheres entre 1988 a 2022 conforme o tipo produto legislativo



Elaboração própria, 2023

¹² Em 2009 – 53ª legislatura - foi aprovada uma reforma eleitoral que tornou mais efetivas as cotas de gênero nas candidaturas criadas em 1997, por garantir o preenchimento e não apenas a reserva das vagas dos 30% de candidaturas para mulheres como era até então. Por esse motivo, indicamos aqui o marco temporal de criação do mecanismo, que completará três décadas em 2027.

3.2 Recorte temporal

A partir da análise dos dados coletados, foi possível observar que o primeiro normativo sobre a temática das mulheres foi aprovado em 1994. Apesar de quedas pontuais na evolução temporal (nos anos de 2011, 2016 e 2020, por exemplo)¹³, verifica-se uma tendência de crescimento quando se considera todo o período de 1994 a 2022.

Na tabela a seguir, apresenta-se o quantitativo anual de atos normativos aprovados (leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais) sobre a temática das mulheres no Congresso Nacional de 1994 a 2022.

Quadro 3 – Quantidade de Normativos aprovados pelo Congresso Nacional por ano sobre mulheres nos anos de 1988-2022

Ano da Lei aprovada sobre mulheres	Quantitativo de Leis aprovadas sobre mulheres por ano	Presidente em exercício no período
1994	1	ITAMAR
1995	2	FHC1
1996	0	FHC1
1997	1	FHC1
1998	0	FHC1
1999	1	FHC2
2000	1	FHC2
2001	3	FHC2
2002	2	FHC2
2003	4	LULA 1
2004	1	LULA 1
2005	4	LULA 1
2006	1	LULA 1
2007	1	LULA 2
2008	4	LULA 2
2009	3	LULA 2
2010	1	LULA 2
2011	0	DILMA 1

¹³ A queda na aprovação dos normativos aconteceu no primeiro e no último ano do Governo Dilma e no primeiro ano da pandemia de Covid-19.

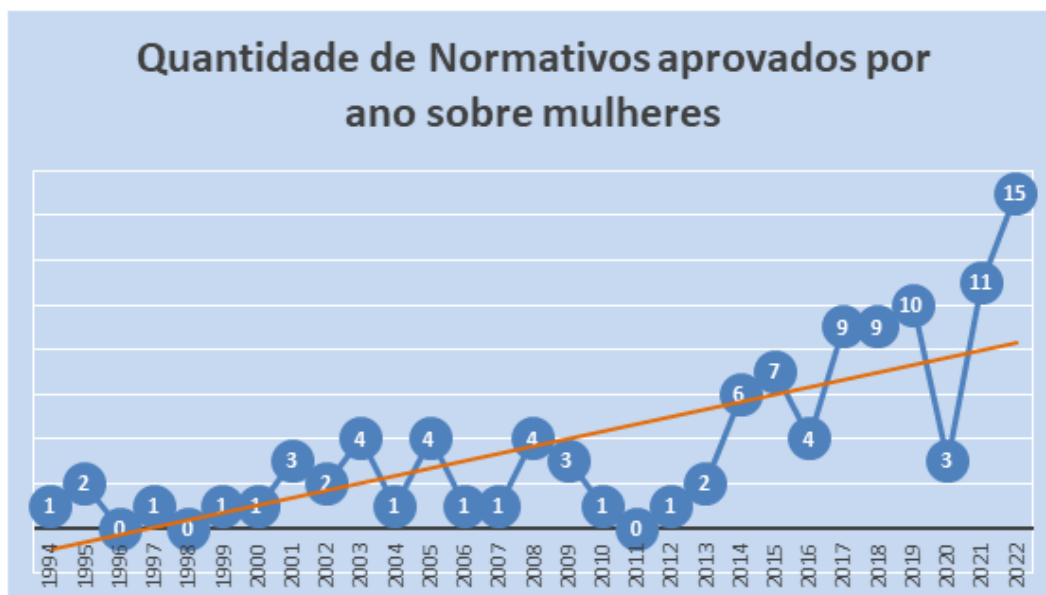
2012	1	DILMA 1
2013	3	DILMA 1
2014	6	DILMA 1
2015	7	DILMA 2
2016	4	DILMA 2 TEMER
2017	9	TEMER
2018	9	TEMER
2019	10	BOLSONARO
2020	3	BOLSONARO
2021	11	BOLSONARO
2022	15	BOLSONARO

Elaboração própria, 2023

Cumpra observar que, ao contrário de uma natural expectativa sobre o primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff como a primeira Presidenta da República brasileira, em 2011, não houve aprovação de legislação no Congresso Nacional referente à temática de mulheres e seus direitos. Foge ao escopo desta Nota Técnica propor uma explicação para tal fato, pois sabemos que a aprovação legislativa depende da articulação entre Executivo e Legislativo, mas também de inúmeros outros fatores relativos ao posicionamento de parlamentares, à pressão de movimentos sociais, à articulação interna das bancadas partidárias, entre outros.

A seguir, o Gráfico 4 traz as mesmas informações, retratando a curva de crescimento da aprovação de leis sobre mulheres pelo Congresso Nacional ao longo dos anos.

Gráfico 4 - Quantidade de Normativos aprovados pelo Congresso Nacional por ano sobre mulheres nos anos de 1988-2022



Elaboração própria, 2023

Na parte central do gráfico, é possível enxergar a linha de tendência regular que demonstra que, ao longo dos anos, o viés é de aumento de aprovações de propostas legislativas sobre mulheres. Nota-se que a linha de tendência¹⁴ é uma ferramenta analítica, que permite observar um padrão em séries de dados numéricos, seja no sentido de aumento ou de diminuição desses valores.

Observa-se um claro declínio de produção legislativa em relação à temática das mulheres no ano de 2016 e também no ano de 2020. Ainda que não sejam explicações completas para os dados, é preciso considerar a conjuntura do país nesses anos: em 2016, a então Presidenta Dilma Rousseff sofreu o processo de impedimento que tomou conta das discussões legislativas durante boa parte do ano; e em 2020 o mundo enfrentou a pandemia do Covid-19, o que diminuiu a atividade legislativa do Congresso Nacional brasileiro, especialmente em relação às comissões permanentes, que não funcionaram no período de trabalho híbrido (Silva, M. 2023). Pontua-se também um forte crescimento de aprovação de projetos relacionados a mulheres no ano de 2021 e 2022, o que pode ter sido provocado por vários fatores: a aproximação do período eleitoral de 2022; a estratégia do Governo Bolsonaro de aprovação da pauta da Bancada Feminina para aplacamento de críticas quanto à ausência de participação feminina no governo; a capacidade de articulação das lideranças

¹⁴ No caso, a linha de tendência foi utilizada a função de linha de tendência do Excel.

das bancadas femininas na Câmara e no Senado etc. Sobre este último ponto, vale lembrar que a Coordenação da Bancada Feminina na Câmara foi instituída formalmente em 2013, quando a coordenadora eleita passou a ter direito de voz e voto no Colégio de Líderes, instância decisora da pauta na Casa. Já no Senado, a coordenação passou a ser formalmente reconhecida apenas em 2021.

Na amostra foi também possível analisar o ano em que os atos normativos sobre mulheres foram propostos. Verificou-se que o primeiro ato normativo que se tornou lei foi proposto como projeto de lei em 1989. Obedecendo ao critério temporal da amostra, analisou-se a quantidade de atos normativos propostos acerca da temática das mulheres, entre 1989 e 2022, conforme o quadro abaixo.

Quadro 4 – Quantidade de Normativos propostos por ano entre 1988-2022

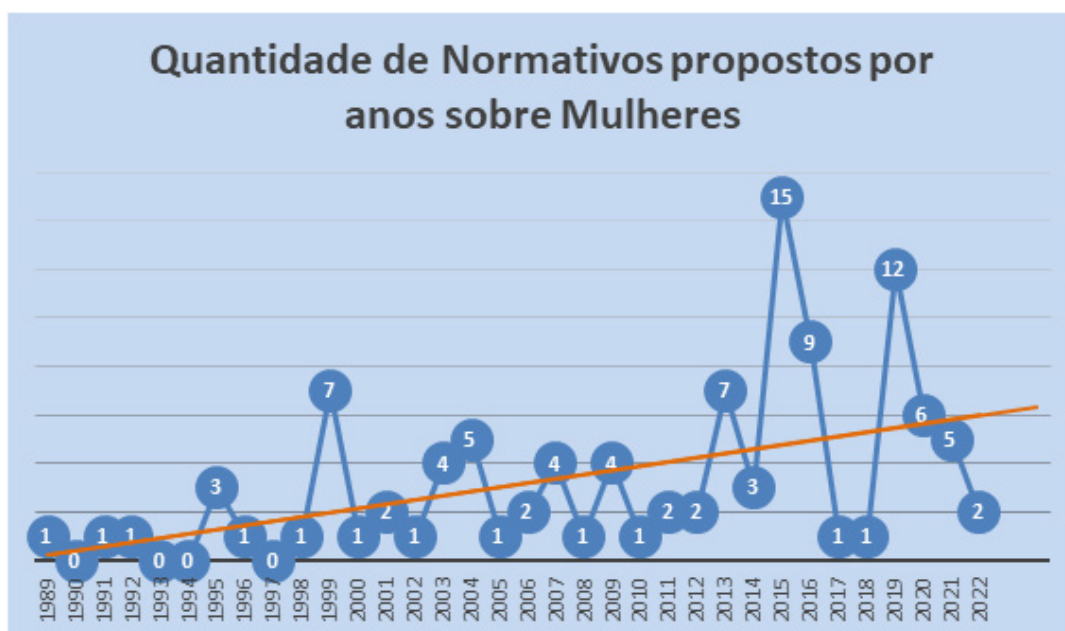
Ano da propositura da Lei sobre mulheres	Quantitativo de Leis propostas sobre mulheres por ano	Presidente em exercício no período
1989	1	SARNEY
1990	0	COLLOR
1992	1	COLLOR
1993	1	ITAMAR
1994	0	ITAMAR
1995	3	FHC 1
1996	1	FHC 1
1997	0	FHC 1
1998	1	FHC 1
1999	7	FHC 2
2000	1	FHC 2
2001	2	FHC 2
2002	1	FHC 2
2003	4	LULA 1
2004	5	LULA 1
2005	1	LULA 1
2006	2	LULA 1
2007	4	LULA 2
2008	1	LULA 2
2009	4	LULA 2

2010	1	LULA 2
2011	2	DILMA 1
2012	2	DILMA 1
2013	7	DILMA 1
2014	3	DILMA 1
2015	15	DILMA 2
2016	9	DILMA 2 TEMER
2017	1	TEMER
2018	1	TEMER
2019	12	BOLSONARO
2020	6	BOLSONARO
2021	5	BOLSONARO
2022	2	BOLSONARO

Elaboração própria, 2023.

A seguir, o Gráfico 5 traz as mesmas informações, permitindo observar uma intensa atividade legislativa no ano de 2015, uma queda brusca de proposições nos anos de 2017/2018, durante o Governo Temer, e um crescimento no ano de 2019, seguidos por quedas nos anos seguintes (Governo Bolsonaro) para as leis propostas sobre mulheres pelo Congresso Nacional.

Gráfico 5 – Quantidade de Leis Ordinárias aprovadas por ano entre 1988-2022



Elaboração própria, 2023

Na parte central do gráfico, é possível enxergar a linha de tendência regular, que demonstra que, ao longo dos anos, a tendência é de aumento das proposições legislativas sobre mulheres.

Apesar dessa tendência geral, da mesma forma que aconteceu com o histórico de aprovação de atos normativos voltados para as mulheres no Congresso Nacional, observa-se uma nítida redução de propositura de leis em relação à temática das mulheres nos anos de 2016 e 2020. Chama à atenção, porém, o pico de proposições nos anos de 2015, que antecedeu o impeachment, e de 2019, primeiro ano do Governo Bolsonaro. Uma pesquisa qualitativa mais aprofundada, fora do escopo desta nota técnica, seria uma estratégia interessante para descobrir as razões dessa variação.

3.3 Recorte temático

Quanto à temática das leis aprovadas sobre mulheres pelo Congresso Nacional, entre 1988-2022, para que fosse possível a análise de dados, foram criados agrupamentos de sentidos ou categorias a partir de análise de conteúdo, conforme o surgimento e a incidência na amostra. Dessa forma, foram estabelecidos 15 grupos de sentidos para agregar todos os atos normativos (leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais) sobre as mulheres durante o período.

O Quadro 5 abaixo apresenta as categorias de sentido, exemplos da temática da legislação contida na categoria, e o correspondente número de incidência de atos normativos.

Quadro 5 – Categorias e quantitativo sobre a temática da produção legislativa sobre mulheres entre 1988-2022

Categoria	Exemplos de temáticas legislativas	Quantitativo
Assistência social	Bolsa família, auxílio emergencial.	2
Ciência	Bolsas de estudo no caso de maternidade e adoção.	1
Civil	Alimentos gravídicos, registro do nascimento de filho, competência dos Juizados de Violência Doméstica para divórcios.	1
Economia	Política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras	1

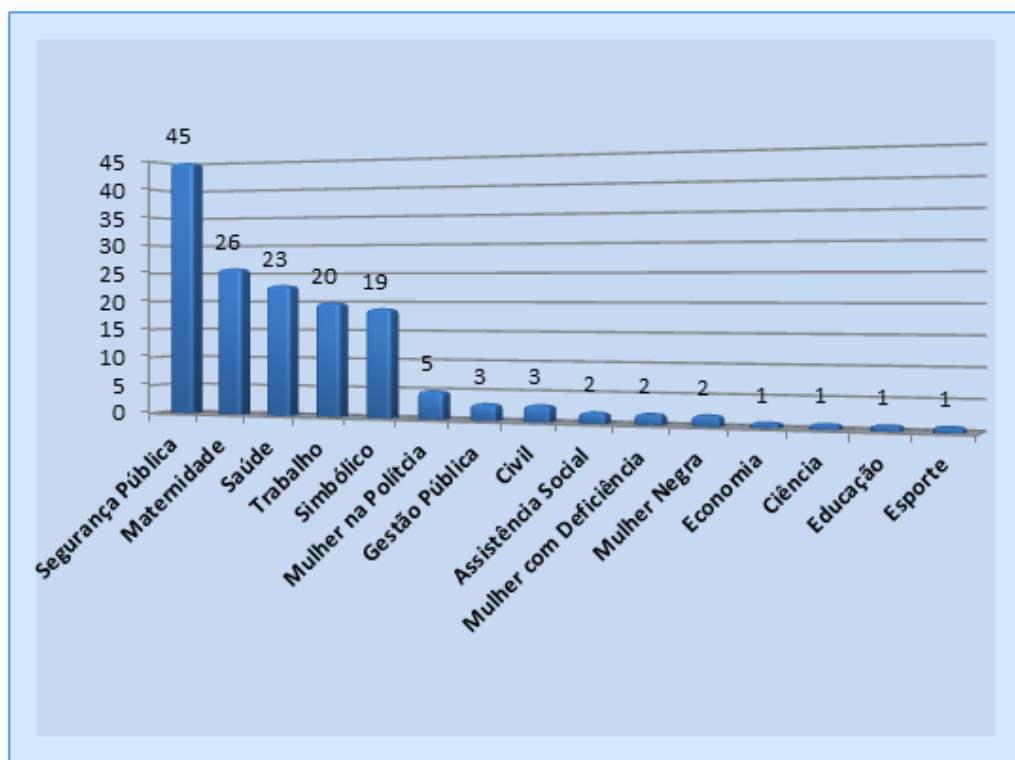
Educação	Inclusão de violência doméstica nos currículos escolares.	1
Esporte	2016 como o ano do empoderamento da mulher no esporte.	1
Gestão Pública	Relatório anual socioeconômico da Mulher, Política Nacional de Dados da Violência contra Mulher, atividades da campanha outubro rosa.	3
Maternidade	Licença-maternidade, alimentos gravídicos, mães presas, igualdade de condições para registro de filho, não uso de algemas para mulheres grávidas, mês do aleitamento materno, matrícula de filhos nas escolas próximas em razão de violência doméstica, salário-maternidade, licença adotante, estabilidade da gestante, afastamento da empregada grávida em razão do coronavírus.	26
Mulheres com Deficiência	Informação sobre mulher com deficiência na Lei de violência doméstica, detecção e tratamento de câncer de colo do útero para mulheres com deficiência.	2
Mulheres na Política	Dia da conquista do voto feminino, 30% para candidaturas femininas, normas para prevenir e combater a violência política contra mulher	5
Mulheres Negras	Dia nacional de Tereza de Benguela e da mulher negra, inscreve Dandara dos Palmares e Luiza Mahin no livro das Heroínas da Pátria.	2
Saúde	Carteira Nacional da saúde da mulher, tratamento de câncer de colo de útero, de mama, cirurgias reparadoras mamárias, empregada gestante, dias nacional de luta contra doenças femininas, cirurgias plásticas reparadoras no SUS em razão de lesões de violência doméstica	23
Segurança Pública	Crimes contra as mulheres, feminicídio, assédio sexual, lei contra a violência doméstica e familiar e alterações, crimes de importunação sexual, cadastro nacional de condenados por estupro, formulário de avaliação de risco aplicado à mulher vítima de violência doméstica, mulheres presas e gestantes, notificação compulsória de mulher vítima de violência doméstica atendidas na rede pública e privada, disque-denúncia.	45

Simbólico	Dias nacionais da mamografia, da parteira tradicional, ano do empoderamento da mulher no esporte e na política, semana nacional pela não violência contra a mulher, semana agosto lilás.	19
Trabalho	Possibilidade de realização de horas extras por mulheres, salário maternidade, licença gestante, programa emprega+ mulheres, trabalho da lactante, empresa cidadã para mulheres que prorrogam a licença maternidade.	20

Elaboração Própria, 2023

A seguir, o Gráfico 6 traz o quantitativo das categorias temáticas, mostrando uma intensa atividade legislativa sobre Segurança Pública e Maternidade, em detrimento, por exemplo, da produção legislativa sobre diversidade e interseccionalidade, como mulheres negras, mulheres com deficiência, economia, educação ou esporte, que apresentaram 2 ou menos leis em todo o período.

Gráfico 6 – Quantidade de leis ordinárias aprovadas por temáticas - 1988-2022



Elaboração própria, 2023

Entre as temáticas privilegiadas dentre as leis aprovadas estão maternidade, saúde, segurança pública e trabalho. As duas primeiras são temas recorrentes na produção

legislativa das e para as mulheres, conforme indicam outras pesquisas que tratam da divisão sexual do trabalho dentro dos legislativos (Rezende, 2021; Miguel e Feitosa, 2009). O tema mais recorrente, contudo, é a segurança pública, que tem relação estreita com uma das pautas prioritárias da Bancada Feminina desde a Constituinte: o combate à violência contra as mulheres (Mano, 2020). Aliás, a questão do trabalho e da renda como forma de empoderamento feminino relaciona-se, também, com a questão da violência, uma vez que é uma das soluções apontadas por especialistas para romper com o ciclo de abusos, especialmente em relacionamentos afetivos.

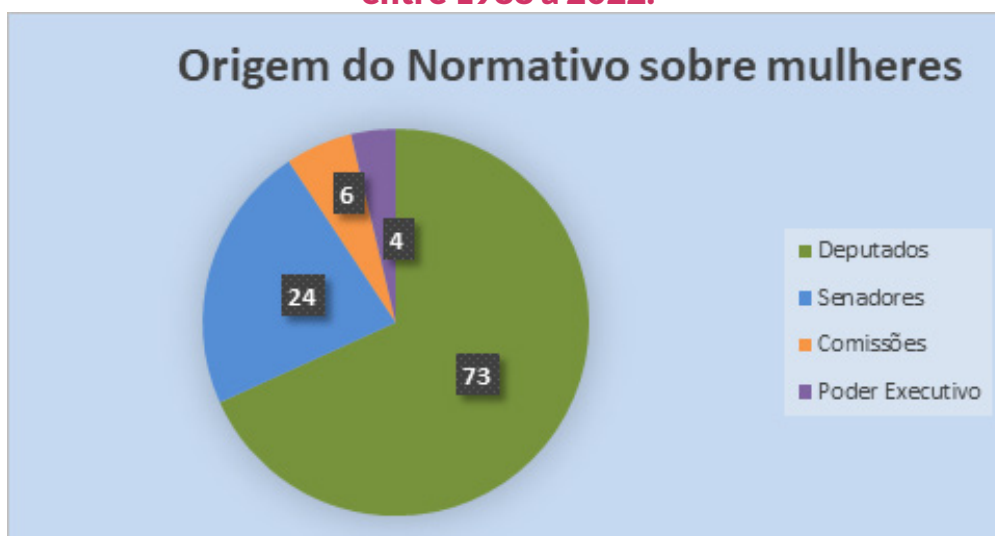
4. Perfil dos proponentes

Em relação ao perfil dos proponentes das leis relacionadas às mulheres no Congresso Nacional entre 1988 e 2002, foi possível estabelecer quatro parâmetros de análise: origem do projeto (autoria de deputado/a, senador/a ou comissão, Poder Executivo); gênero do parlamentar; partido do parlamentar; e estado representado pelo congressista.

Quanto ao primeiro parâmetro, origem do projeto, verificou-se que de um total de 113 atos legislativos (leis ordinárias, leis complementares, emendas constitucionais), 73 foram propostos por deputados/as, 24 por senadores/as, 4 pelo Poder Executivo e 6 projetos por comissões.

Em uma visão gráfica desses dados sobre a origem do projeto, tem-se, considerando os proponentes:

Gráfico 7 – Origem das leis relacionadas a mulheres aprovadas no Congresso Nacional entre 1988 a 2022.



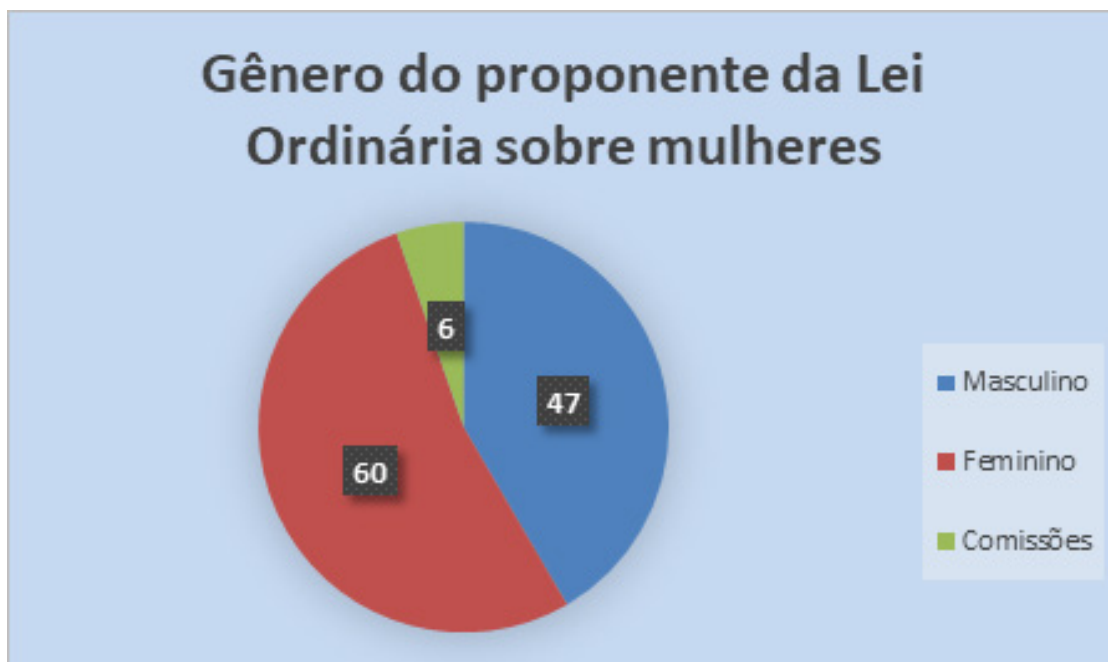
Elaboração própria, 2023

Outro parâmetro analisado é a questão do gênero do proponente do ato normativo, quando apresentado por parlamentar. Importante esclarecer que, no período observado, não havia qualquer parlamentar transgênero no Congresso Nacional, de forma que a amostra aqui colhida se refere tão somente a pessoas cisgênero.

Observando a amostra, tem-se que de um total de 113 atos legislativos (leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais), 60 foram propostos por mulheres, 49 por homens, 4 em conjunto por homens e mulheres (já incluídos em cada gênero) e 6 projetos foram propostos por comissões, e não por parlamentares. Vale ressaltar, contudo, que a proporção de mulheres parlamentares no Congresso ao longo do período nunca ultrapassou os 18% conquistados em 2022, o que demonstra que, caso a presença feminina fosse maior, esse quantitativo também tenderia a ser bastante maior. Proporcionalmente, as mulheres trabalham muito mais na pauta feminina do que os homens, o que seria naturalmente esperado pelo senso comum e também pela literatura científica sobre o tema.

A seguir, visualização gráfica quanto ao gênero dos proponentes.

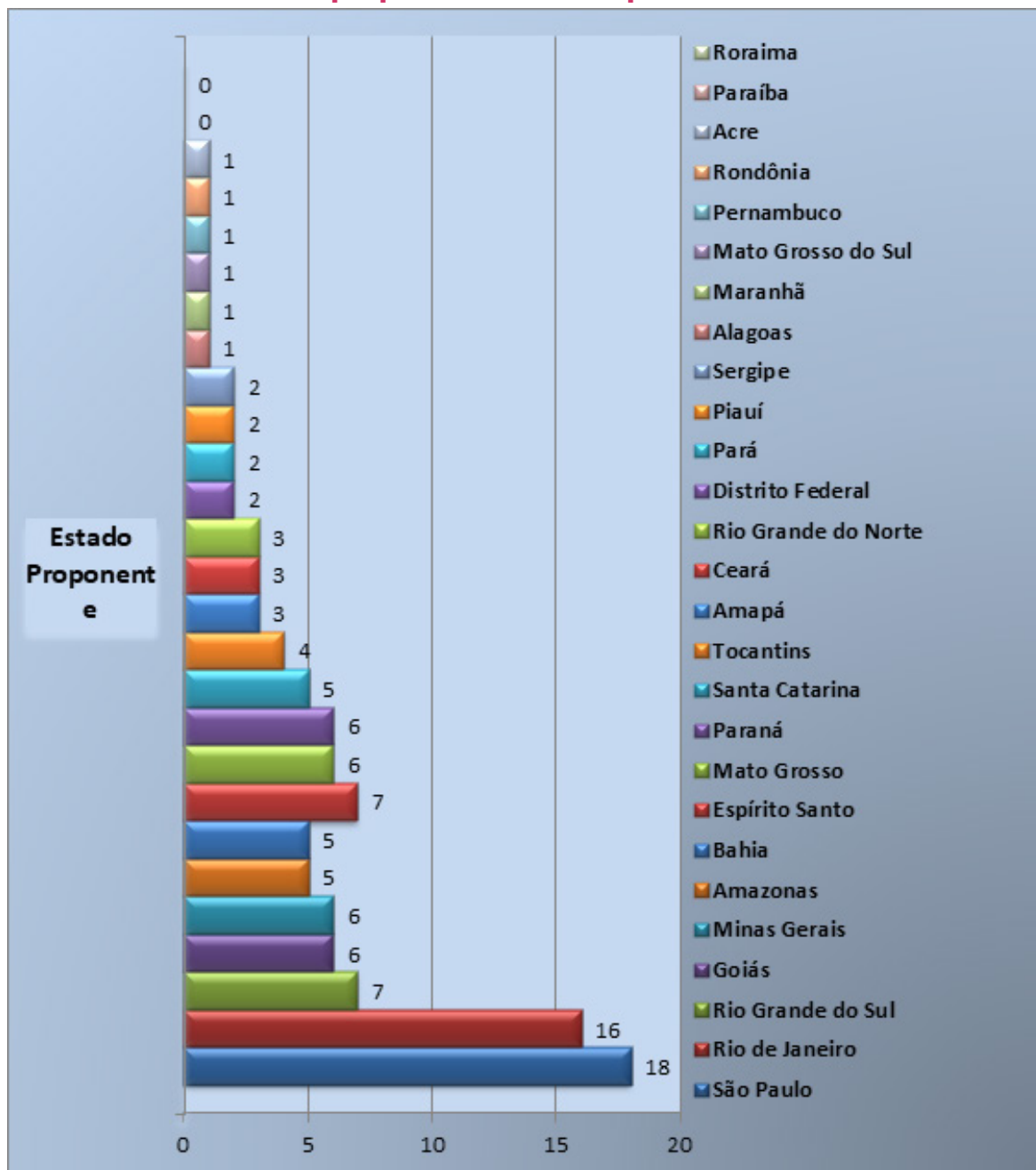
Gráfico 8 – Gênero do proponente das leis relacionadas a mulheres aprovadas entre 1988 a 2022.



Elaboração própria, 2023

Foi também possível analisar o estado do proponente da lei aprovada entre 1988 e 2022. Dos 113 atos legislativos aprovados temos o seguinte ranking dos Estados da Federação.

Gráfico 9 – Estado do proponente das leis aprovadas entre 1988 a 2022.



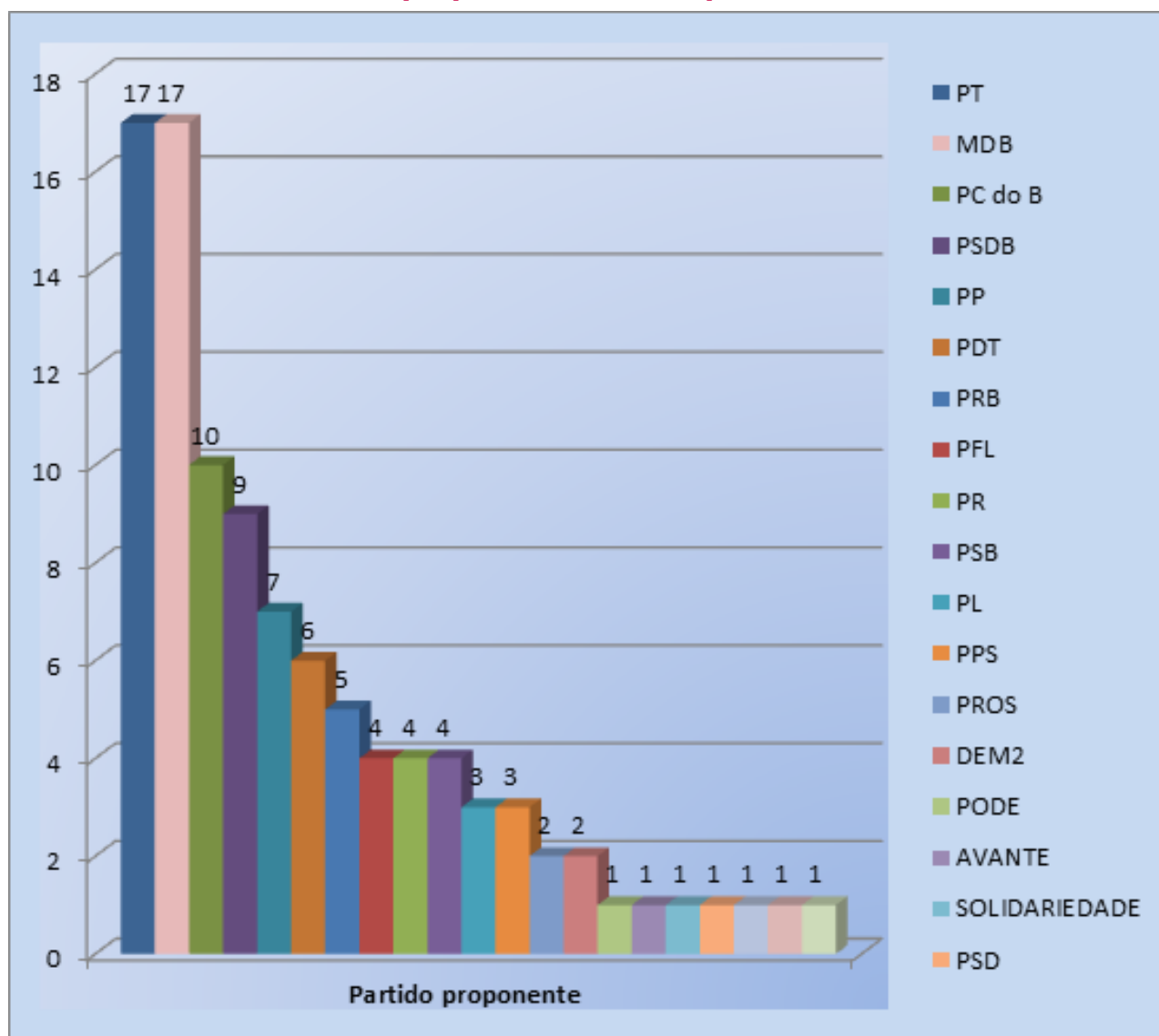
Elaboração Própria, 2023

Esclarecemos que os dados do gráfico consideram indiscriminadamente o congressista como deputado/a ou senador/a, sendo relevante para análise apenas o estado de origem do parlamentar.

Por conta do tamanho das bancadas estaduais, faz sentido que São Paulo seja o estado com mais propostas aprovadas, sendo aquele que tem mais representantes eleitos na Câmara. Por outro lado, a bancada do Rio de Janeiro, sendo a terceira em tamanho, mostra uma relevância muito maior do que Minas Gerais na temática, já que é a segunda maior bancada com 53 deputados atrás apenas de São Paulo, com 70 deputados.

O último parâmetro analisado foi o partido do proponente no momento da proposição do projeto relacionado à temática das mulheres. Dos 113 atos legislativos aprovados, temos o seguinte ranking dos partidos políticos¹⁵:

Gráfico 10 – Partido do proponente das leis aprovadas entre 1988 a 2022.



Elaboração própria, 2023

¹⁵ Na lista aparecem indiscriminadamente deputados e senadores, bem como o partido político do Chefe do Poder Executivo, proponente de quatro leis no período.

Conforme o Gráfico 10, percebe-se que os parlamentares do PT, MDB, PCdoB, PSDB, PP e PDT foram os mais ativos nas três últimas décadas em relação aos direitos da mulher. PT, MDB e PSDB estão entre os partidos que tiveram as maiores bancadas no período, com certa alternância entre os governos FHC e Lula, o que justifica, em parte, serem as legendas que mais aprovaram projetos. Destaca-se, contudo, a participação de parlamentares do PCdoB, uma sigla minoritária que teve atuação fundamental na temática nas últimas décadas.

5. Conclusões e Perspectivas

Os dados apresentados corroboram análises anteriores sobre o caráter da produção legislativa no Brasil. Apesar de as mulheres conformarem uma minoria política no Parlamento, elas produzem a maior parte da legislação voltada à preservação de seus direitos, o que, por si só, já justificaria o incremento da sua presença política institucional. Além disso, é importante destacar que uma representação política mais equânime entre homens e mulheres é, antes de qualquer coisa, uma questão de justiça social. Afinal, o que justifica a baixíssima presença nos cargos políticos institucionais de um segmento populacional majoritário?

Isso também corrobora a observação de pesquisas anteriores sobre a divisão sexual do trabalho que é realizada pelas parlamentares. De acordo com os estudos de outros pesquisadores (Miguel e Feitosa, 2009; Rezende, 2021) e os dados coletados nesta nota técnica, a produção legislativa voltada para os direitos das mulheres foca nos temas da maternidade e da saúde, pautas clássicas relacionadas à Bancada Feminina. Um segundo ponto enfatizado nas propostas é o combate à violência contra as mulheres, o que inclui legislação sobre temas trabalhistas e para o empoderamento econômico das mulheres como forma de superação das situações de assédio, outro ponto de acordo entre as deputadas de diferentes partidos e matizes ideológicos (Mano, 2020).

Em relação ao perfil dos proponentes das medidas legislativas voltadas aos direitos das mulheres, é interessante perceber a concentração dos parlamentares em apenas alguns partidos, de esquerda e de centro, e geralmente nas maiores bancadas. O caso do PCdoB contraria a regra porque, apesar de a sigla ter poucos parlamentares ao longo dos anos, eles demonstram uma preocupação com a pauta feminina que não aparece em deputados de partidos bem maiores.

A origem geográfica dos parlamentares interessados na temática também é um ponto interessante. Os estados com maiores bancadas, do Sudeste, aparecem na dianteira, mas é singular que o Rio de Janeiro ultrapasse Minas Gerais na temática, apesar de ter menos deputadas e deputados. As razões para o menor interesse de mineiros e mineiras pelas pautas de direitos das mulheres é um tema para novas pesquisas.

Os dados demonstram ainda a necessidade de ampliação da produção legislativa que leve em conta critérios de interseccionalidade, considerando que as mulheres brasileiras são muito diversas. Portanto, pautas como saúde, educação ou trabalho incidem de forma diferente em grupos diversos, especialmente junto às mulheres das camadas menos privilegiadas, seja em termos econômicos, culturais, raciais ou étnicos.

Referências Bibliográficas

CELIS, Karen; CHILDS, Sarah; KANTOLA, Johanna; KROOK, Mona Lena. **Rethinking Women's Substantive Representation**. Paper prepared for the European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops, Helsinki, Finland, May 7-12, 2007.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. 3ª ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

Inter-Parliamentary Union (IPU). **Women in parliament: 1995–2020 – 25 years in review**. Acesso em: 10 jul. 2023. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>

MANO, Maíra. **Atuar como mulheres: um olhar sobre a política institucional**. Curitiba: Appris, 2020.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. **Dados**, v.52, n.1, 2009, p.201-221.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA. **Sistema de Monitoramento sobre Mulheres e Eleições**. Acesso em: 8 nov.2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/paineis-de-dados>

RAI, Shirin M.; SPARY, Carole. **Performing Representation**. Women Members in the Indian Parliament. New Delhi/India: Oxford University Press, 2019.

REZENDE, Daniela Leandro. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados brasileira (1995-2010). In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Zouk, 2021, p.571-600.

SECRETARIA DA MULHER. **Página comemorativa aos 10 da Secretaria da Mulher**. Acesso em: 8 Nov. 2023. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/secretaria-da-mulher/>

SILVA, Cyntia Cristina de Carvalho. **Direitos humanos no Parlamento Brasileiro: raça e gênero - do mito de origem à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (1987-2023)**. Projeto de pesquisa para Qualificação de Doutorado em Sociologia, Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, 2023.

SILVA, Michelle Cristina de Souza. **Participação política e pandemia: o potencial participativo nas audiências interativas do portal e-Democracia da Câmara dos Deputados durante a pandemia de COVID19**. Dissertação (Mestrado Profissional). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023.

TSE. **Estatísticas de filiados a partidos revela baixa participação feminina e de jovens na política**. Acesso em 8 Nov. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Junho/estatisticas-de-filiados-a-partidos-revela-baixa-participacao-feminina-e-de-jovens-na-politica>