

A agenda legislativa das senadoras brasileiras: avanços e retrocessos

Noëlle da Silva

(Universidade de Brasília – UnB; noellesilvacso@gmail.com)

Viviane Gonçalves Freitas

(Universidade de Brasília – UnB; vivianegoncalves.unb@gmail.com)

Jaqueline da Silva Borges

(Universidade Federal do Paraná – UFPR; jaquelineborges06@gmail.com)

Paulo Magalhães Araújo

(Universidade Federal do Espírito Santo – UFES; pmagal@uol.com.br)

Área Temática: Estudos Legislativos

**Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino-americano de
Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política
(ALACIP).**

Montevidéu, 26 a 28 de julho de 2017

RESUMO

Na última década – no Brasil, em particular –, percebe-se um crescente debate acerca da participação da mulher na esfera política. Embora as candidaturas ao Senado não se enquadrem nas normas de cotas de 30% das listas dos partidos para candidaturas femininas, em vigor desde 1997, houve um aumento na proporção de mulheres na Câmara Alta. A título de exemplo, vale observar que, ainda que sub-representadas, os percentuais de senadoras, nas legislaturas iniciadas em 2011 e 2015, foi de 16% e 14%, respectivamente. Todavia, por mais expressivo e inédito que possa parecer este aumento da participação feminina, o que, de fato, esta mudança significa, tendo em vista que o Senado e o Congresso como um todo sempre tiveram ampla presença masculina? O aumento proporcional de mulheres como senadoras representa avanços em termos de políticas públicas para a população feminina? Quais foram as demandas atendidas pela produção legislativa das mulheres? Quem são? O gênero importa na produção legislativa? Várias perguntas merecem investigação, já que ainda são incipientes as pesquisas sobre as mulheres (e também sobre o Senado), se comparados com os homens (e a Câmara dos Deputados). Pelo acima exposto, com vistas a entender melhor a dinâmica da representação feminina no Brasil, o trabalho pretende analisar, por métodos qualitativos e quantitativos, o desempenho parlamentar das senadoras, em termos das proposições de lei (PLs) e de emenda constitucional (PECs) entre 2003 e 2014, considerando suas eventuais preferências por áreas específicas de produção política.

Palavras-chave: Senado; Mulheres; Agenda legislativa.

Introdução

Grande parte dos estudos sobre gênero e representação política têm abordado a participação e atuação das mulheres na Câmara dos Deputados (MATOS, 2010; MARQUES, 2012; MARQUES; TEIXEIRA, 2015). Esses estudos apresentam foco não só na Câmara Baixa, como também em assembleias estaduais e câmaras municipais. Tal enfoque é compreensível, uma vez que se tratam de instâncias com cargos proporcionais e que apresentam impacto direto no fator da representatividade. A literatura produzida na última década mostra dados relevantes acerca do perfil, trajetória, atuação e impacto das mulheres e de sua participação no parlamento brasileiro. No entanto, pouco se sabe sobre as mulheres que ingressaram no Senado Federal.

Desde 1997, a legislação brasileira exige que 30% das candidaturas em eleições proporcionais sejam de mulheres. Ainda que represente um avanço em termos de direitos das mulheres, dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2008) mostram que dos nove países da América Latina que têm sistema bicameral, o Brasil está entre os quatro que não adotam cotas de candidaturas femininas para as Câmaras Altas¹.

O histórico de participação feminina no parlamento brasileiro teve seu início em 1934, com a posse de Carlota Pereira de Queirós na Câmara dos Deputados, dois anos após as mulheres conquistarem o direito ao voto (MENDONÇA, 2009). O Senado brasileiro só obteve sua primeira representação feminina muito mais tarde do que a Câmara Baixa, em 1979. Esse quadro se deve em parte às características presentes na Câmara Alta: de sistema majoritário, as vagas para ocupar as cadeiras são menores e, geralmente, disputadas por homens que já exerceram altos cargos, como ex-presidente, ex-governadores, ex-ministros etc. Além disso, essa casa tende a apresentar aspectos mais conservadores, que impedem a entrada de diferentes atores e perfis.

Ainda que a ausência de estudos sobre a atuação das mulheres no Senado se configure em uma lacuna analítica, algumas autoras (PIMENTA, 2006; MENDONÇA, 2009) já se debruçaram sobre o tema, apresentando resultados relevantes. A título de exemplo, Pimenta (2006) analisa a atuação da bancada feminina no Senado com foco nas matérias legislativas e nos pronunciamentos. O objetivo principal da autora era

¹ Cabe pontuar que um dos fatores que podem explicar a não adoção de cotas em alguns países latino-americanos é o tipo de sistema eleitoral adotado para as eleições nas câmaras altas. Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai e Uruguai adotam sistema proporcional. Brasil, Chile e República Dominicana são majoritários. México possui um sistema misto para eleição de Senadores (as).

identificar se a ação parlamentar das mulheres, presentes nas legislaturas entre 1987-2003, tinha relação com os interesses e as reivindicações do movimento feminista no Brasil. Entretanto, ao final da pesquisa, foi constatado que a atuação das senadoras, durante o período analisado, em nada correspondia à agenda feminista. Assim, os temas predominantes da bancada feminina do Senado foram aqueles voltados para o estado de origem das senadoras, setores estratégicos, preservação do meio ambiente, economia e assuntos administrativos do próprio Senado Federal.

Com base no perfil e também na análise dos projetos de lei das senadoras titulares e suplentes das legislaturas do período de 1991-2007, Mendonça (2009) mostra que, mesmo com um grande número de arquivamento das matérias apresentadas por elas nesse período, houve também um número significativo de projetos que se transformaram em lei. Os temas que tiveram mais destaques na bancada feminina foram os relacionados a assuntos financeiros, embora seja percebida a preocupação com assuntos sociais e educação. Assim como constatou Pimenta (2006), Mendonça (2009) destaca a ausência de proposições voltadas para os direitos das mulheres ou a agenda feminista, com o tema “mulher” identificado em poucos projetos de lei.

As autoras supracitadas reconhecem que, ainda que de forma lenta, as mulheres têm conseguindo conquistar seu espaço no Senado Federal brasileiro. As legislaturas de 2011 e 2015 corroboram tal afirmação, uma vez que observamos uma porcentagem significativa de mulheres na Câmara Alta, representando 16% e 14%, respectivamente.

Em consonância com o objetivo dessas autoras, este artigo pretende analisar dados preliminares do desempenho parlamentar das mulheres no Senado brasileiro, entre 2003-2014. Buscamos verificar se o aumento de mulheres nesta casa apresentou algum impacto em políticas públicas voltadas para as mulheres. Trata-se, portanto, de saber qual foi a agenda proposta pelas senadoras durante este recorte temporal, quem são essas mulheres e se, de fato, o gênero importa na produção legislativa.

De natureza exploratória, a pesquisa utilizou métodos qualitativos e quantitativos para analisar o desempenho das senadoras em termos de projeto de lei (PLs) e de emenda à constituição (PECs). Os dados da produção legislativa foram coletados do *site* do Senado Federal, por meio dos Dados Abertos, da Procuradoria Especial da Mulher do Senado e organizados em um *software* estatístico para tratamento. Em relação ao perfil das senadoras, as fontes utilizadas também foram extraídas do *site* do Senado, do banco de dados sobre perfil das senadoras de 1987 a 2014 de Araújo (2011) e de *site* de notícias.

O artigo está dividido em três seções. A primeira apresenta as características políticas e institucionais do Senado, partindo da perspectiva analítica do bicameralismo brasileiro. A segunda se dedica à discussão sobre gênero e representação política, o histórico de participação feminina no Senado brasileiro, além do perfil das senadoras que atuaram no recorte temporal da pesquisa. A terceira e última seção aborda os dados e a análise da produção legislativa da bancada feminina entre 2003-2016².

1 O Senado Federal brasileiro: importância política e características institucionais

Antes de passar para a discussão que motiva este trabalho, faz-se imprescindível apresentar, mesmo que brevemente, as características institucionais e políticas do Senado Federal brasileiro, bem como suas similaridades e diferenças com a Câmara dos Deputados. Tal quadro é relevante, pois nos dá a verdadeira dimensão do contexto institucional em que estão inseridas as mulheres que ocuparam cargo nesta casa legislativa.

Entre as condições que favorecem a existência de um sistema bicameral em um país, estão fatores como a grande extensão territorial e a heterogeneidade social ampla, características presentes no Brasil. Com quase dois séculos de existência, o Senado Federal brasileiro é reconhecido como uma das segundas câmaras mais potentes do mundo. Isso se deve, sobretudo, às características institucionais do bicameralismo brasileiro, definidas pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, recorreremos a duas propriedades do bicameralismo presentes no Brasil: (a) a *simetria* de poder entre a Câmara Alta e a Câmara Baixa; e (b) a *incongruência* nas regras para a composição das duas casas.

Lijphart (2003) destaca que o grau de incongruência permite avaliar os aspectos que diferenciam Senado e Câmara dos Deputados, especialmente no que se refere às regras eleitorais, que definem o perfil dos parlamentares, e a composição político-partidária. Entre tais regras, estão: (a) a idade para se candidatar; (b) o tempo de mandato; (c) a data das eleições; (d) o tamanho de cada casa; (e) o padrão de renovação dos representantes, se total ou parcial; e (f) o tipo de sistema eleitoral, se proporcional ou majoritário (NOLTE, 2002). O Quadro 1 mostra a diferença dessas regras para o Senado e para a Câmara:

² Embora o nosso recorte inclua as legislaturas entre 2003 e 2014, tomamos a produção legislativa até 2016 das senadoras que ainda estão atuando.

Quadro 1 – Grau de incongruência entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados

Regras	Senado Federal	Câmara dos Deputados
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional
Data das eleições	A cada 4 anos	A cada 4 anos
Tempo de mandato	8 anos	4 anos
Padrão de renovação	Parcial	Total
Tamanho da casa	81 vagas	513 vagas
Idade mínima para ocupar o cargo	35 anos	21 anos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *site* do Senado (2017).

Em geral, as Câmaras Altas são expressamente menores em relação à Câmara Baixa. A composição do Senado brasileiro segue a regra de três representantes por unidades da federação, enquanto que a Câmara dos Deputados segue a proporcionalidade do tamanho populacional de cada um dos estados. Dado esse quadro, ao votarem, os senadores têm um peso maior do que um deputado, uma vez que são necessários menos senadores para compor uma maioria com poder de veto. No entanto, os efeitos mais relevantes dessa incongruência, segundo Araújo (2009), dependerão dos métodos de negociação entre as duas casas, especialmente em situações de impasse e falta de consenso.

A simetria entre Senado e Câmara é uma dimensão que indica o grau de poder que uma casa tem para interferir nas decisões da outra (LIJPHART, 2003). Sobre esse ponto, Araújo (2009) ressalta que, no campo da competência legislativa, o equilíbrio bicameral depende do padrão de distribuição do poder de produção de leis. A simetria no bicameralismo implicaria, assim, que ambas as casas tenham a prerrogativa de iniciar a tramitação dos projetos, alterar, obstruir ou vetar matérias uma da outra. Podemos observar no caso brasileiro, entretanto, certa assimetria entre as casas, especialmente nas prerrogativas exclusivas do Senado, estabelecidas no artigo 52 da Constituição Federal (SENADO NOTÍCIAS, 2015, s.p.):

- Processar e julgar: Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União e, nos crimes conexos ao Presidente e Vice, Ministros de estado, Comandantes da Forças Armadas;
- Escolher: Ministros do Tribunal de Contas indicados pelo Presidente da República, Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil, Procurador-Geral da República, Chefes de Missão Diplomática e outros cargos que a lei determinar;
- Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

- Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, tem maior participação na produção legislativa, principalmente nas matérias de interesse do executivo, que começam a tramitar obrigatoriamente na Câmara Baixa. No que tange à organização do processo legislativo, tanto o Senado quanto a Câmara dos Deputados apresentam, em sua estrutura institucional, comissões especializadas e permanentes³ que subsistem ao final da legislatura. Há também as comissões temporárias, criadas para fins específicos, podendo ser extintas durante a legislatura ou no seu término, quando a atividade para a qual foi criada é finalizada. As comissões promovem a especialização política dos parlamentares, proporcionando amplo debate das matérias e estimulando a livre troca de opinião e formação de consensos em torno de importantes decisões políticas (ARAÚJO, 2009).

Para além de sua estrutura especializada, as comissões fornecem aos parlamentares elementos que dão subsídio a suas transações políticas com outros atores, especialmente com o poder executivo (SANTOS; ALMEIDA, 2006).

Em síntese, para compreendermos o bicameralismo brasileiro em um sentido mais amplo e o que representa em termos de impacto no processo decisório, vale destacar as quatro funções desse sistema, apontadas por Araújo (2009): (a) *incrementar a representação política*: a criação de uma segunda câmara viabiliza a manifestação de interesses, democratizando o processo deliberativo, tornando-o mais plural e consensual. Cada casa legislativa representa grupos distintos e, por vezes, opostos, de interesses. A representatividade do governo depende da coordenação desses interesses; (b) *criar freios e contrapesos ao uso do poder*: a segunda casa deve rever as decisões da primeira, vetar ou modificar aquelas que ferem os interesses públicos nela representados; (c) *melhorar a qualidade das decisões políticas*: a existência das duas casas proporciona uma melhor avaliação das decisões do governo, diminuindo, assim, a possibilidade de medidas ineficazes. A expectativa de uma segunda avaliação melhora a qualidade do trabalho legislativo; (d) *aumentar a estabilidade das decisões políticas*: as

³ Além da Comissão Diretora, as comissões permanentes são: Assuntos Econômicos (CAE); Assuntos Sociais (CAS); Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Educação, Cultura e Esporte (CE); Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); Serviços de Infraestrutura (CI); Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

escolhas pautadas pela vontade da maioria são instáveis ou imprevisíveis, pois as preferências individuais nem sempre se expressam adequadamente em decisões coletivas correspondentes e estáveis. Nesse sentido, o bicameralismo proporciona um efeito estabilizador, pois as decisões legislativas são submetidas à avaliação de maiorias distintas, em casas autônomas e separadas, dificultando as mudanças.

Como será discutido na próxima seção, a presença majoritária de homens, com um perfil específico, no contexto brasileiro da tomada de decisões parlamentares, ressalta a deslegitimação política atribuída ao debate quanto dos direitos das mulheres e, conseqüentemente, um cerceamento da democracia em sua plenitude. Além disso, a divisão sexual do trabalho se reflete na agenda de proposições das casas legislativas, conforme frisa Marques e Teixeira (2015).

2 Gênero e representação política

As teorias da democracia tratam de um indivíduo em abstrato, ainda que seu perfil seja bem definido e determinado: homem, branco e proprietário – sujeito da corrente política do liberalismo, cuja crítica, em nível teórico, é central para se compreender os feminismos e a interseccionalidade. Dessa forma, o entendimento quanto ao que venha a ser democracia é bem mais amplo, já que o conceito em si não tem um consenso entre autoras e autores, além de ter sofrido grandes transformações ao longo do tempo. No debate teórico e nas práticas políticas, o sentido da democracia está em disputa. Para as teóricas políticas feministas, falar em democracia é bem mais do que a possibilidade de haver partidos políticos, de ter direito a votar e ser candidata ou candidato. Falar em democracia é também falar em autonomia dos sujeitos, o que implica em maiores condições de participação política, de influência nos debates públicos e de redução das hierarquias. É ter tempo livre e não o ritmo alucinante da dupla jornada, para poder refletir, debater, discutir, decidir sobre sua vida, seu corpo, sem a interferência do outro, do mercado, do Estado, da religião.

É interessante perceber que essa relação desigual não se restringe a homens exercendo atividades externas à casa e mulheres vinculadas de maneira naturalizada aos afazeres domésticos (cozinhar, limpar a casa, passar roupas, fazer compras, cuidar das crianças, orientar os empregados domésticos etc.). Essa relação desigual, que parte da divisão sexual do trabalho doméstico, também se reflete na baixa valorização e remuneração das atividades desenvolvidas por mulheres ou a elas destinadas e na

deslegitimação delas como sujeitos de direitos, comprometendo sua cidadania. A divisão sexual do trabalho vincula-se diretamente à participação diferenciada de mulheres e homens na vida pública. Isso conduz a duas variáveis muito significativas, entre outros fatores: a atribuição de salários mais baixos para elas – mesmo que tenham, em média, maior nível de escolaridade do que eles – e a reduzida participação política das mulheres, visto que os homens têm menos impedimentos de se dedicar à carreira política, além de receber mais apoio (inclusive financeiro) dentro dos próprios partidos (MIGUEL, 2000; MIGUEL; BIROLI, 2011).

Enquanto as mulheres se identificarem com esse trabalho “privado”, seu status público será sempre prejudicado. Esta conclusão não nega, como muitas vezes é alegado, o fato biológico natural de que as mulheres, e não os homens, dão à luz; o que a nega é a afirmação patriarcal de que este fato natural implica que apenas as mulheres possam cuidar das crianças. A participação igual na criação das crianças e em outras atividades da vida doméstica pressupõe algumas mudanças radicais na esfera pública, na organização da produção, no que se entende por “trabalho” e na prática da cidadania. (PATEMAN, 2013, p. 75-76).

Assim, “o domínio público não pode ser totalmente compreendido sem a esfera privada e, do mesmo modo, o sentido do contrato original é desvirtuado sem as duas metades interdependentes da história. A liberdade civil depende do direito patriarcal” (PATEMAN, 1993, p. 19). Faz-se necessário ressaltar que o direito patriarcal não é entendido por Pateman como o direito do pai sobre a família (esposa, filhos e filhas), mas, sim, o direito exercido pelos homens como fraternidade sobre os demais membros.

Biroli (2016, p. 746) ressalta que “a exclusão sistemática de alguns grupos expõe o caráter hierarquizado da democracia, mantendo-os numa condição de sub-representação e de marginalidade no debate político, na construção de normas e políticas públicas”. A divisão sexual do trabalho seria, portanto, um fator importante dessa exclusão, segundo a autora, visto que comprometeria a autonomia individual e coletiva das mulheres – ainda que recaia de maneiras distintas sobre suas vidas, a depender das assimetrias no acesso a tempo, renda, redes de contato, formas de julgamentos e pressões sociais.

Em 2009, a pesquisa *A política na ausência das mulheres: um estudo sobre recrutamento, trajetórias/carreiras e comportamento legislativo de mulheres*, coordenada por Marlise Matos, concluiu que obstáculos para inserção das mulheres na vida pública política remetem ao contexto institucional/formal, que se refere à luta e à competição política: “um jogo forjado e mantido ‘por e para os homens’” (MATOS,

2010, p. 32). O estudo, que teve como foco o Poder Legislativo de Minas Gerais e do Brasil, permitiu entender que uma grande barreira para as candidatas são os “selecionadores partidários” ou *gatekeepers*. Entre os critérios adotados por eles, estão: mulheres que apresentem trajetória política, profissional ou familiar, que lhes possibilite chances reais de sucesso na disputa. Além disso, seria necessário que as potenciais candidatas tivessem o apoio de “caciques” dentro dos partidos – sendo esse o fator de desempate na nomeação de candidaturas.

Os entraves não estão apenas no que tange aos partidos. Como dito acima, o caráter patriarcal da sociedade se imprime também nas decisões sobre em quem votar, em quem se acreditar mais capaz de exercer a função atrelada ao pleito. Segundo Matos (2010), as candidatas que compuseram o *corpus* da pesquisa relataram que o ponto de vista patriarcal impulsiona o eleitorado a entender o papel desempenhado pelas mulheres na sociedade ainda a partir de uma percepção conservadora, que as subalterniza. É curiosa, entretanto, outra consideração da pesquisa: apesar das resistências, muitas mulheres conquistam votos por apresentar “um perfil elegível dos representantes do sexo masculino”, “com o que se espera de um bom líder” – dureza, assertividade, determinação, objetividade, agressividade, racionalidade, coragem e força.

Barreira (2003) destaca outro ponto que pode ajudar no capital político das mulheres: seu histórico de militância em causas sociais, o que as projeta, muitas vezes, aos olhos dos partidos, com mais chances de sair vitoriosas de disputas eleitorais. Além disso, “[...] a entrada de mulheres com um perfil de militante no campo da política reflete, sobretudo, o contexto da redemocratização da sociedade brasileira, que permitiu a formação de quadros fora da típica herança partidária ou familiar” (BARREIRA, 2003, p. 177).

Entretanto, os obstáculos à inserção das mulheres na arena política e a luta constante contra sua sub-representação não se encerram nas eleições. Segundo Marques e Teixeira (2015, p. 8), é necessário que haja garantias de que as mulheres “serão igualmente consideradas na deliberação de todos os temas da agenda pública, sejam eles *soft* ou *hard politics*⁴”. Os autores frisam que, na arena decisória, agentes políticos

⁴ Mendonça e Ogando (2011, p. 5) definem *hard politics* (economia, segurança e política pública, por exemplo) como “um grupo de questões políticas que costumam agregar mais prestígio e poder. *Soft politics* se refere, então, às questões políticas das quais as mulheres supostamente se interessam e priorizam mais, incluindo a saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, a família etc. O interesse

considerados periféricos – como as mulheres – seriam menos competitivos não apenas eleitoralmente, mas também em todas as disputas de poder do campo político.

[...] a vertente da política do desvelo nos traz a interpretação de que as mulheres seriam capazes de fazer um novo tipo de política, menos egoísta e mais ligado às questões do cuidado, portanto, mais próximas das ações voltadas às questões sociais. Ao mesmo tempo, é preciso perceber que o insulamento do trabalho legislativo das mulheres pode ser resultado não de um interesse “fundamental” nessas temáticas, mas na ocupação dos espaços de menor prestígio e reconhecimento dentro do jogo político, que teria seu “núcleo duro” nas questões ligadas à gestão política e econômica, deixando em segundo plano questões sociais. (MARQUES; TEIXEIRA, 2015, p. 9).

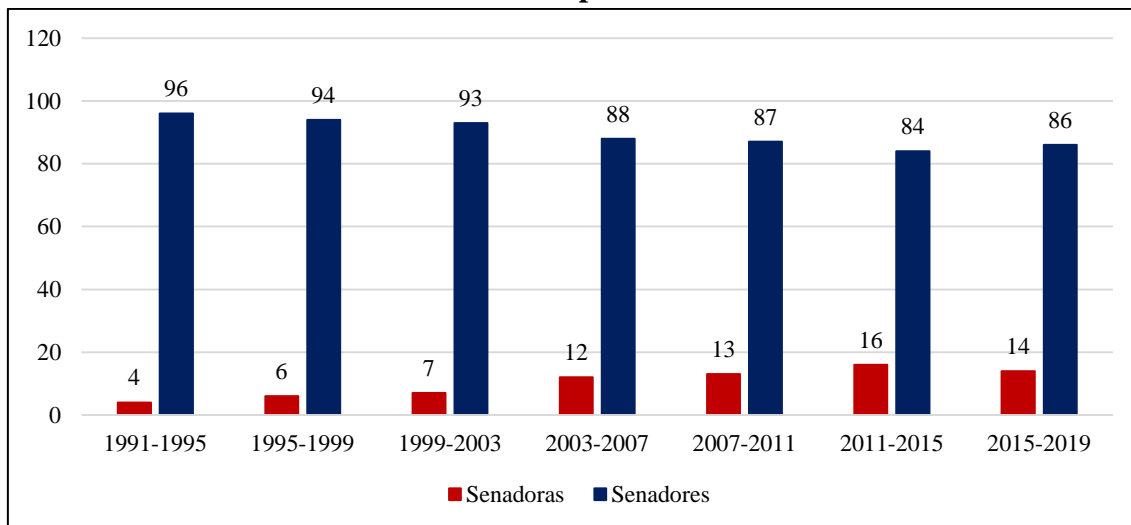
A ideia do indivíduo em abstrato do liberalismo, como mencionado acima, que atua sem restrições na arena política, em busca de seus direitos e tendo como parâmetro a viabilidade da cidadania plena, também se relaciona com o conceito de “escolha voluntária”, considerado por Pateman (1993) como uma ficção. Segundo a autora, a divisão sexual do trabalho, a dualidade público-privado e a escolha estariam interligadas na crítica à crença pela igualdade dos indivíduos iguais em sociedade. Cabe aqui acrescentar que a opressão de um lado e os privilégios de outro, experienciados de maneiras distintas pelas mulheres a depender a classe, da raça, da sexualidade, do local de origem, entre outros, também impactam e devem ser considerados ao se debater sua inserção no campo político.

2.1 A participação feminina no Senado Federal brasileiro

A primeira mulher a ocupar uma cadeira no Senado Federal foi Eunice Michilles em 1979, durante o período do regime militar no Brasil (1964-1985). Do partido situacionista Arena, Michilles chegou ao cargo pela suplência, após a morte do titular da chapa. Somente nas eleições de 1990, já no período democrático, é que duas mulheres, Junia Marise (Minas Gerais) e Marluce Pinto (Roraima), chegaram ao Senado pelo voto direto. Na mesma legislatura, Eva Blay, suplente do senador Fernando Henrique Cardoso, ocupou o cargo de titular. Nas legislaturas que se seguiram, o Senado passou a ter a presença de mulheres ocupando cadeiras, apresentando um aumento progressivo. O Gráfico 1 mostra como se distribui a representação entre senadores e senadoras, por legislatura:

em *soft politics* se alinha a hipóteses segundo as quais deputadas veem seus papéis como uma extensão do papel que elas exercem na esfera privada”.

Gráfico 1: Porcentagem (%) de mulheres e homens que ocuparam vaga no Senado brasileiro pós-1988⁵



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

Todavia, mesmo com a presença de algumas mulheres em todas as legislaturas do Senado após a redemocratização, alguns fatos da Câmara Alta chamam bastante atenção para como esta instituição recebia as senadoras. O primeiro deles refere-se à proibição para que as senadoras usassem calças nas dependências do Senado; fato que se repete no Supremo Tribunal Federal. O ato que proibia o uso foi derrubado há 20 anos, em 1997, pelo então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães. A segregação e o não reconhecimento da presença de mulheres no principal espaço de deliberação e discussão da Câmara Alta – o plenário – é digno de nota, visto que, até dezembro de 2015, no local, apenas existia banheiro masculino. As senadoras tinham que se retirar para usar o banheiro. Em janeiro de 2016, após 55 anos da transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília e com forte reivindicação da bancada feminina, o plenário do Senado passou a ter banheiro para mulheres.

No Gráfico 1, é possível notar que, nas legislaturas a partir de 2003, houve um aumento significativo do percentual de senadoras eleitas, subindo de 7% para 12%. É possível observar um desempenho progressivo do percentual ao longo dos anos, atingindo o seu maior valor na legislatura de 2011-2015, período que coincide com os mandatos da primeira mulher a ocupar a Presidência da República no Brasil, Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT).

⁵ Foram consideradas na distribuição somente as senadoras suplentes com mais de 2 anos no cargo.

Na mesma legislatura, houve a criação, em 2013, de um importante espaço de atuação para as mulheres no Senado Federal: a Procuradoria Especial da Mulher (ProMul). A iniciativa partiu da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)⁶, com forte apoio da bancada feminina, para aglutinar e fortalecer as ações das senadoras e dar sequência aos projetos voltados para as mulheres. A principal pauta da ProMul é o incentivo à participação feminina na política, visando equalizar a representação de gênero nos espaços decisórios do Brasil, criando mecanismos de empoderamento, especialmente em situações de desigualdade de gênero⁷.

Vale destacar, ainda, a criação, em 2016, de outro espaço voltado para os direitos das mulheres dentro do Senado brasileiro: o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV). O observatório atende às reivindicações do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Combate à Violência contra a Mulher, com a função de reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra a mulher, subsidiando o controle social necessário para a legislação em vigor.

O interesse do estudo aqui proposto é analisar o desempenho das senadoras que participaram das legislaturas a partir de 2003, nas quais observamos o aumento da porcentagem de mulheres, como exposto anteriormente. Assim sendo, passamos agora para análise do perfil das senadoras deste período.

2.2 As senadoras brasileiras: notas do perfil e atuação política (2003-2014)

Quem são as senadoras que estamos analisando? Antes que conhecermos a produção legislativa da bancada feminina que atuou neste período, é imprescindível conhecer o perfil dessas senadoras. Para tanto, a tabela a seguir apresenta o nome, o partido, a unidade da federação a qual pertence, o número de legislaturas que atuou e se estava na condição de titular ou suplente.

⁶ A senadora é a atual Procuradora da Mulher no Senado.

⁷ Fonte: <http://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/textoinicial/procuradoria-especial-da-mulher>

Quadro 2 – Características gerais das senadoras (2003-2014)

Senadora	Partido ⁸	UF	Mandato	Nº de Legislaturas	Situação ⁹
Ana Amélia	PP	RS	2011-2019	2	Titular
Ana Júlia Carepa	PT	PA	2003-2011	2	Titular
Ana Rita	PT	ES	2011-2015	1	Suplente
Ângela Portela	PT	RR	2011-2019	2	Titular
Fátima Cleide	PT	RO	2003-2011	2	Titular
Gleisi Hoffmann	PT	PR	2011-2019	2	Titular
Heloísa Helena	PT/PSOL	AL	1999-2007	2	Titular
Ideli Salvati	PT	SC	2003-2011	2	Titular
Katia Abreu	PSD/DEM/PMDB	TO	2007-2023	4	Titular
Lídice da Mata	PSB	BA	2011-2019	2	Titular
Lúcia Vânia	PSDB/PSB	GO	2003-2019	4	Titular
Maria do Carmo Alves	DEM	SE	1999-2023	4	Titular
Marina Silva	PT/PV	AC	1995-2011	4	Titular
Marisa Serrano	PSDB	MS	2007-2015	2	Titular
Marta Suplicy	PT/PMDB	SP	2011-2019	2	Titular
Patrícia Saboya	PSDB/PSB/PDT	CE	2003-2011	2	Titular
Regina Sousa	PT	PI	2011-2019	2	Suplente
Rosalba Ciarlini	DEM	RN	2007-2015	2	Titular
Roseana Sarney	PFL/PMDB	MA	2003-2011	2	Titular
Serys Slhessarenko	PT	MT	2003-2011	2	Titular
Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	2011-2019	2	Titular

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

Das mais de 20 senadoras que atuaram no período, Ana Rita (PT-ES) e Regina Sousa (PT-PI) são suplentes e ficaram quatro anos no cargo, ou seja, metade do mandato. As senadoras que estavam na legislatura de 2003-2007 e iniciaram seu mandato em 1995 ou 1999, foram incluídas na análise. É o caso de Marina Silva (PV-AC), Heloísa Helena (PSOL-AL) e Maria do Carmo Alves (DEM-SE). O Quadro 2 mostra que sete senadoras mudaram o partido pelo qual haviam sido eleitas, sendo que algumas trocaram de legenda mais de uma vez durante o mandato. O espectro ideológico das senadoras varia entre direita, centro e esquerda¹⁰. Observamos que o Partido dos Trabalhadores (PT), de esquerda e mesma legenda dos dois presidentes do período analisado, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), foi o partido com mais senadoras representadas, totalizando quase 40% da

⁸ Foram incluídos os partidos dos quais as senadoras pertenceram durante todo o período de mandato.

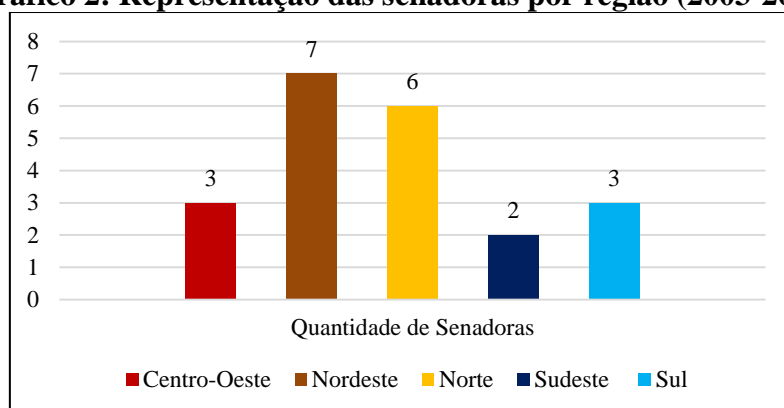
⁹ Foram consideradas apenas as senadoras suplentes com mais de dois anos no cargo.

¹⁰ Para essa afirmação, utilizamos o estudo de Power e Zucco (2009).

bancada feminina, se somarmos todas as legislaturas. Este dado corrobora com o estudo sobre recrutamento e perfil do Senado brasileiro de Araújo (2011), que constatou que, mesmo com a reduzida presença de mulheres na Câmara Alta, dados sobre os parlamentares de esquerda dão conta de que esse segmento ideológico é o mais propício à ascensão das mulheres na representação senatorial, o que também foi verificado por Marques e Teixeira (2015) quanto à eleição de deputadas federais, conforme citado acima. Ainda assim, quatro senadoras romperam com o PT e migraram para outras agremiações, como Marina Silva, Heloísa Helena, Marta Suplicy e Ângela Portela¹¹.

A distribuição das senadoras por Unidade Federativa (UF) revela que todas as cinco regiões do Brasil foram representadas pelas mulheres na Câmara Alta. O Gráfico 2 apresenta esta distribuição por região:

Gráfico 2: Representação das senadoras por região (2003-2014)



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

A região Nordeste, a segunda maior em termos populacionais, foi a que apresentou o maior número de senadoras representando seus estados, o que é um resultado relevante em termos de atuação política das mulheres nordestinas. Com resultado muito semelhante, aparece a região Norte, a quarta mais populosa. Já a região Sudeste vai na contramão desse processo: mesmo sendo a mais populosa do país, teve apenas duas mulheres representando suas unidades federativas. As regiões Sul e Centro-oeste apresentaram o mesmo resultado. Os estados que não tiveram a representação de mulheres durante as legislaturas aqui analisadas foram: Minas Gerais (MG) e Rio de Janeiro (RJ), ambos da região Sudeste; Paraíba (PB) e Pernambuco (PE), da região Nordeste; Amapá (AP), região Norte; Distrito Federal (DF), pertencente ao Centro-Oeste.

¹¹ As razões para tais rompimentos partidários não integram o escopo deste trabalho.

A faixa etária das senadoras ao assumir o cargo varia entre 40 e 60 anos. As mais jovens foram Marina Silva (PV-AC) e Heloísa Helena (PSOL-AL), ambas com 37 anos. Em relação ao perfil profissional dessas mulheres, a profissão mais frequente entre elas é a de professora, atingindo quase 40%. Nas demais, as profissões se dividem entre as áreas de Enfermagem, Medicina, Jornalismo, Direito, Ciências Agrárias, Psicologia e carreira bancária¹². De forma geral, os níveis educacionais dos (as) senadores (as) são consideravelmente elevados se comparados aos da Câmara dos Deputados. Os parlamentares da esquerda apresentam uma discreta vantagem, com maior percentual de pós-graduados e menor percentual de parlamentares com apenas ensino médio ou menos (ARAÚJO, 2011, p. 17).

Vale destacar, ainda, a experiência política progressista¹³ dessas mulheres antes de chegarem ao Senado, visto que 76% das senadoras passaram por cargos eletivos antes de ocupar uma vaga na Câmara Alta (Apêndice 2). A maioria atuou em cargos do Legislativo, ocupando cadeiras na Câmara dos Deputados, assembleias estaduais e câmaras municipais. Já em relação aos cargos do Poder Executivo, aparecem os de governadora, prefeita e vice-prefeita. De toda a bancada, Roseana Sarney (PMDB-MA) foi a única a governar um estado antes de ingressar no Senado. Nos cargos de prefeita, aparecem Lídice da Mata (PSB-BA), Marta Suplicy (PMDB-SP) e Rosalba Ciarlini (DEM-RN), enquanto que no cargo de vice-prefeita estão Ana Júlia Carepa (PT-PA), Heloísa Helena (PSOL-AL) e Marisa Serrano (PSDB-MS).

Esse quadro de atuação em cargos eletivos é esperado pois, como dito anteriormente, geralmente o perfil dos ocupantes do Senado segue um padrão de experiência progressista em cargos do Executivo e também do Legislativo. É importante ressaltar que, durante o mandato, senadoras e senadores são convidados (as) pelo Presidente da República para comandar ministérios. Esses cargos não eletivos também aparecem não só na experiência progressista das senadoras, como também durante seu mandato. Este é o caso das senadoras Marina Silva (PV-AC), Marta Suplicy (PMDB-SP), Gleisi Hoffmann (PT-PR) e Katia Abreu (PMDB-TO), que se licenciaram do cargo para ocupar um ministério, mas retornaram ao Senado posteriormente para continuar o mandato. Além dos ministérios, os cargos não eletivos que integram o currículo dessas

¹² A lista com a idade e profissão de cada uma das senadoras consta no Apêndice 1 deste artigo.

¹³ Importante mencionar que algumas dessas mulheres também atuaram em movimento sociais. Além disso, já ocuparam ou ocupam cargos de liderança dentro de seus partidos, como a presidência, por exemplo.

senadoras são os de secretárias de Estado e diretoras de órgãos da administração indireta.

Não podemos deixar de destacar também a atuação dessas mulheres dentro do Senado Federal, no que diz respeito aos cargos exercidos durante seus mandatos. Entre tais cargos, estão a presidência e vice-presidência de comissões, participação na mesa diretora do Senado e cargos de liderança e vice-liderança, seja de partidos, da maioria ou minoria (Apêndice 3). Os dados levantados mostram que 85% das senadoras ocuparam a presidência ou vice-presidência de comissões permanentes, mistas e temporárias. As comissões permanentes de Assuntos Sociais, Direitos Humanos, Educação e Cultura são as mais ocupadas por essas mulheres. Durante o período analisado, somente uma senadora ocupou a vice-presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) e a presidência da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Nenhuma mulher havia presidido a CAE, até a senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) ser escolhida em 2016 para conduzir os trabalhos desta comissão, considerada uma das mais estratégicas e importantes da Câmara Alta. Em relação às demais posições, somente 29% das senadoras ocuparam liderança ou vice-liderança partidária e também cargos na mesa diretora do Senado Federal.

Assim, é apropriado mencionar os dados de uma pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que, desde 1994, publica anualmente uma lista dos “Cabeças” do Congresso Nacional brasileiro. Tal lista apresenta cem parlamentares, entre senadores (as) e deputados (as), que se diferenciam entre os demais pelo exercício de habilidades, como capacidade de conduzir debates e negociações, votações, articulações e formulações e facilidade de constituir ideias e leituras da realidade, elaborando propostas, projetando-se para o centro do debate¹⁴. Os (as) parlamentares a constar nessa lista seriam, portanto, aqueles (as) que, de forma isolada ou junto a outras forças, fossem capaz de criar seu papel e contexto para desempenhá-lo (DIAP, 2003). Entre 2003 e 2016, 60% das senadoras analisadas nessa pesquisa apareceram na lista. A característica mais predominante entre elas foi a de “debatedora”, que integrou nessa categoria as senadoras Marina Silva (PV-AC), Heloísa

¹⁴ A metodologia adotada para se chegar aos “Cabeças” segue um critério de classificação baseado em posições ocupadas dentro do parlamento, cargos formais e informais, como presidência de comissões, lideranças, vice-lideranças, relatorias, missões partidárias, direção da Câmara ou do Senado e a reputação entre os colegas parlamentares. As categorias para a classificação do desempenho do parlamentar desta seleta lista são: (a) debatedores; (b) articuladores/organizadores; (c) formuladores; (d) negociadores; e (e) formadores de opinião. As classificações não são excludentes, ou seja, um (a) parlamentar pode, além de sua habilidade principal, apresentar outras secundárias (DIAP, 2003).

Helena (PSOL-AL), Ideli Salvati (PT-RS), Katia Abreu (PMDB-TO), Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), Ana Amélia (PP-RS) e Gleisi Hoffmann (PT-PR). A segunda categoria “articuladora/ organizadora” aparece atribuída às senadoras Patrícia Saboya (PDT-CE), Roseana Sarney (PMDB-MA), Lucia Vânia (PSB-GO), Lídice da Mata (PSB-BA) e Marta Suplicy (PMDB-SP). Quando passaram a integrar esse ranking, todas as senadoras tiveram seus nomes mantidos nas listas dos anos seguintes até o fim de seus mandatos.

3 Análise da produção de leis: a agenda legislativa das senadoras

Apresentaremos, neste tópico, a análise da produção legislativa das senadoras de forma comparada e global, dando destaque àquelas proposições relacionadas à agenda de direitos das mulheres. A Tabela 1 apresenta a produção geral das senadoras, em relação aos projetos de lei ordinários e complementares e as propostas de emenda à Constituição que tiveram as senadoras como primeira autora¹⁵. Ao todo, foram 2.570 proposições apresentadas pelas senadoras, sendo 1.010 de primeira autoria e 1.560 em coautoria.

Tabela 1: Natureza Normativa da Lei das matérias propostas pelas senadoras (2003-2016)

Natureza da Lei	N	%
Projeto de Lei Ordinário	843	83,5
Projeto de Lei Complementar	60	5,9
Proposta de Emenda à Constituição	107	10,6
Total	1010	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no site do Senado (2017).

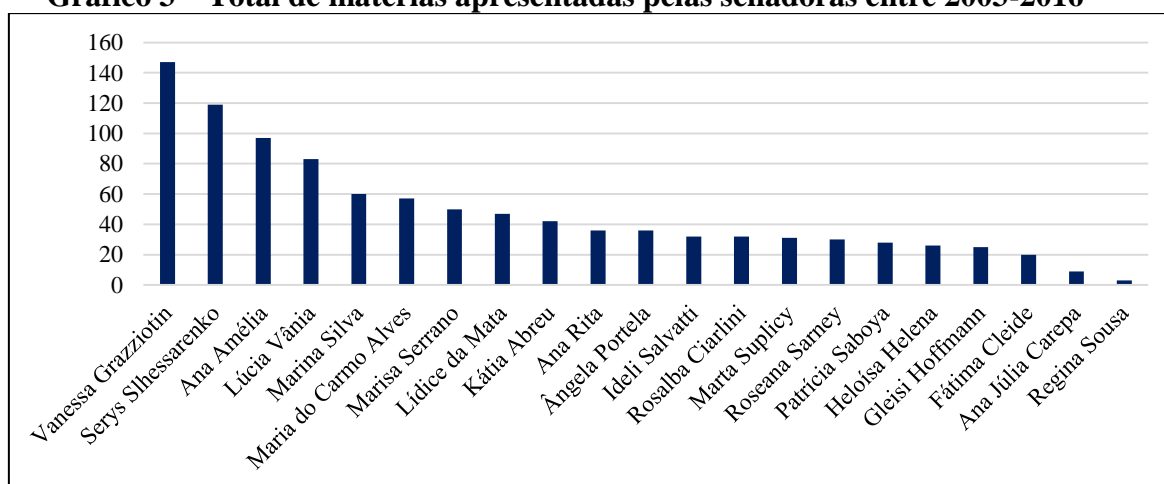
Os PLs representam mais de 80% da produção legislativa. Tal resultado é esperado, pois esse tipo de projeto refere-se a elementos de legislação variados que criam novas leis e podem conter matérias de longo alcance, como códigos (civil, consumidor etc.) e também de alcance restrito, como indenizações, pensões, entre outros temas (ARAÚJO, 2009). Ao mesmo tempo, são proposições que exigem maiorias menos restritivas para serem aprovadas. Em relação aos projetos de lei complementares (PLPs), tratam-se de proposições destinadas a alterar leis em vigor e correspondem a 5,9% da produção das senadoras no período.

¹⁵ No parlamento brasileiro, um PL ou uma PEC pode ter um (a) ou mais senadores (as) como autores(as).

Já as PECs são matérias destinadas a alterar ou adicionar novos elementos à Constituição Federal e seguem um rito de tramitação diferente dos projetos de lei. Quando uma emenda à constituição é proposta, ela é analisada somente pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e depois segue para ser apreciada no plenário, em dois turnos nas duas casas legislativas. Visando ampliar a tramitação das PECs, para que essas matérias também sejam objeto de análise das comissões de mérito consideradas pertinentes ao tema em discussão, foi apresentada uma proposta¹⁶ de alteração do Regimento Interno do Senado Federal, de autoria da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR). Ainda que o tipo da matéria que propõe a alteração não esteja no escopo da presente análise, é importante destacar pelo fato de ser de iniciativa de uma senadora. Até o fechamento deste artigo, a proposta ainda estava em tramitação no Senado.

O Gráfico 3 apresenta a projeção da produção legiferante de cada senadora. É importante ressaltar que não há uma relação direta com o tempo de mandato e o tamanho da produção, isto é, uma senadora com mais tempo de mandato não pressupõe que tenha apresentado mais propostas. A atuação de um (a) parlamentar não está necessariamente atrelada somente a sua produção de leis, embora se configure um indicador relevante de desempenho. As senadoras Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), Serys Slhessarenko (PT-MT) e Ana Amélia (PP-RS) acumulam a maior porcentagem da produção do período.

Gráfico 3 – Total de matérias apresentadas pelas senadoras entre 2003-2016¹⁷



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

¹⁶ Trata-se de um projeto de resolução do Senado (PRS 50/2016).

¹⁷ Incluindo PLs, PLPs e PECs.

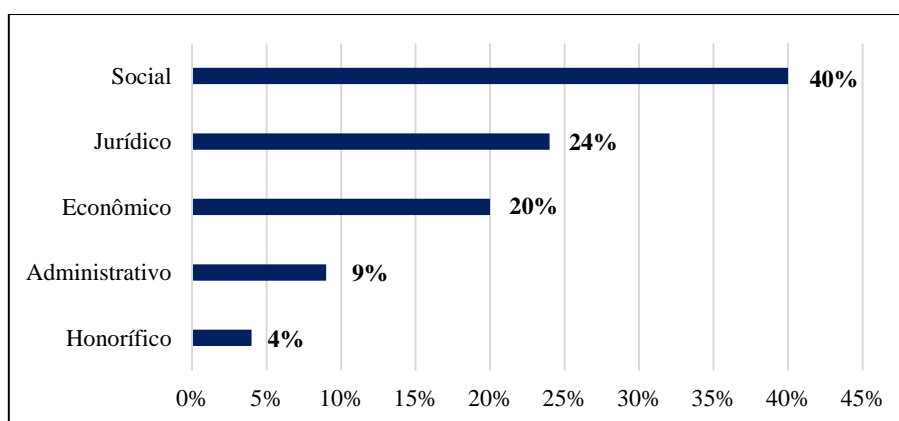
No Senado brasileiro, todas as proposições são classificadas por temas e subtemas. Os temas se dividem em social, econômica, jurídica, honorífica e administrativa:

Como “social” é rotulada toda proposta referente aos programas sociais, estrito senso, em área como saúde, habitação, trabalho, entre outras; bem como as que regulam uma gama mais ampla de atividades ou questões sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis etc. É chamada de “econômica” a proposta voltada para salários e tributação ou regulação de atividades econômicas em diferentes áreas como a indústria, o comércio, o sistema financeiro etc. É “administrativa” a proposta que visa criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos da força militar ou policial, fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, bem como alienação de bens públicos, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões, municípios etc. [...] É “honorífica” toda proposta de lei que nomeia monumentos, prédios, ruas e espaços públicos, estabelecem feriados e dias festivos, criam títulos honoríficos, etc. (ARAÚJO, 2009, p. 132-133).

Com o caráter jurídico, entendem-se as propostas que versam sobre a definição de normas e regras a serem seguidas por cidadãos e cidadãs, com o intuito de que seja cumprida a isonomia, conforme regido pela Constituição Federal.

Nas propostas apresentadas pelas senadoras, todos esses temas foram contemplados, mas tiveram sua maior concentração no tema social, representando 40%, seguido do tema jurídico e econômico. Embora, como observam Marques e Teixeira (2015), ao analisarem a atuação parlamentar de deputadas e deputados federais, a divisão sexual do trabalho legislativo impute às mulheres a proposição e a relatoria de *soft politics*, enquanto os homens se concentrariam nos debates de *hard politics*. Uma das possíveis explicações para esta relação, no caso da Câmara dos Deputados, além do considerar o “efeito do sexo”, seria atrelar a agenda dos (as) parlamentares à ideologia partidária. Assim, a atuação quanto a temáticas *soft*, ligadas às questões sociais, estaria mais incorporada na agenda de parlamentares de partidos de esquerda do que entre os de centro ou de direita (MARQUES; TEIXEIRA, 2015, p. 13)

Gráfico 4 – Tema das matérias apresentadas pelas senadoras (2003-2016)



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

A maioria dessas matérias está em tramitação ou foi arquivada, representando 60% e 25%, respectivamente. A porcentagem de aprovação das matérias e também das que foram sancionadas pela presidência, ou seja, transformada em norma jurídica, não ultrapassou 4% do total. A Tabela 2 mostra a situação e o resultado das propostas apresentadas.

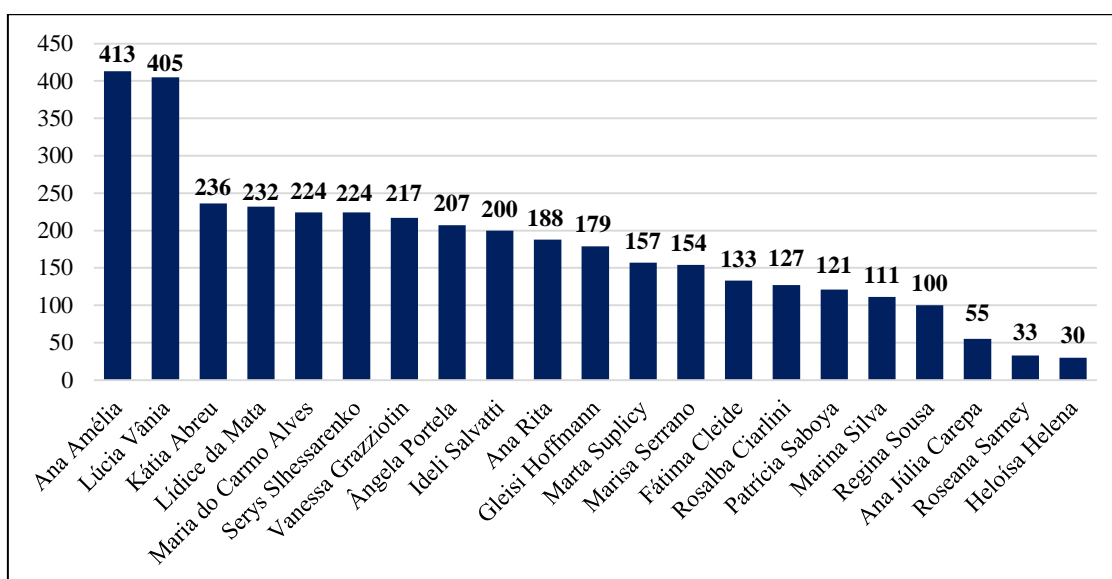
Tabela 2 – Situação e parecer das matérias apresentadas pelas senadoras (2003-2016)

Situação	Tipo de Proposição						Total	
	PLs		PLPs		PECs			
	N	%	N	%	N	%	N	%
Tramitando	505	60%	35	58%	70	67%	610	61%
Aprovada	0	0%	0	0%	1	1%	1	0,1%
Arquivada	209	25%	20	33%	29	28%	258	26%
Prejudicada	26	3%	0	0%	1	1%	27	3%
Rejeitada	28	3%	3	5%	0	0%	31	3%
Retirada pelo autor	33	4%	2	3%	2	2%	37	4%
Transformada em norma jurídica	31	4%	0	0%	2	2%	33	3%
Vetada pelo Poder Executivo	4	0,4%	0	0%	0	0%	4	0,4%
Total	836	100%	60	100%	105	100%	1001	100%

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

Além das proposições apresentadas pelas senadoras, outro importante indicador de desempenho é a quantidade de matérias que são designadas para as senadoras relatarem:

Gráfico 5 – Total de matérias em relatoria com as senadoras (2003-2016)



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

Em todo o período, 3.746 projetos de lei do Senado, da Câmara, de conversão, do Congresso Nacional, propostas de emenda à constituição, medidas provisórias, emendas ou substitutivos da Câmara dos Deputados aos projetos de leis do Senado foram relatados (ou ainda estão sendo) pelas senadoras. Nessa distribuição, se destacam as senadoras Ana Amélia (PP-RS) e Lúcia Vânia (PSB-GO), com o maior número de relatorias. É importante frisar que “relatar projetos pode ser um indicador do grau de participação e influência de parlamentares no processo legislativo”, tanto quanto apresentar matérias legislativas (MARQUES; TEIXEIRA, 2015).

3.1 Mais mulheres na política, mais direitos para as mulheres?

Os resultados apresentados até então revelam que a produção das senadoras aborda temas variados dentro do domínio da política. Mas interessa saber se tal produção tem ou não impacto sobre os direitos das mulheres. Ao longo dos treze anos aqui analisados, vimos que, no Senado, especialmente nas últimas legislaturas, não somente aumentou a porcentagem de mulheres ocupando cadeiras, como também houve avanços em ações, ampliando espaços que fomentem os direitos das mulheres e o debate de gênero na Câmara Alta, com a criação da Procuradoria Especial da Mulher e o Observatório da Mulher contra a Violência.

Os dados apontam que, metade das senadoras do período analisado tiveram em suas agendas, propostas relacionadas aos direitos das mulheres. Foi observado um

aumento de proposições com temáticas ligadas à saúde, trabalho, participação política e aqueles referentes a prevenção e combate à violência contra a mulher, a partir de 2010. Cabe ressaltar, em concordância com Souza e Ribeiro (2017), que a apresentações de propostas a fim de que sejam instituídas políticas públicas com foco nas mulheres, não quer dizer que as parlamentares sejam ou tenham agendas feministas.

Quadro 3 – Assuntos das propostas apresentadas pelas senadoras sobre os direitos das mulheres (2003-2016)

Senadora	Assunto das propostas
Ana Amélia (PP-RS)	Licença-maternidade
Ana Rita (PT-ES)	FGTS de trabalhadora chefe de família
Ângela Portela (PT-RR)	Pagamento Minha Casa, Minha Vida condicionado; paridade de gênero; crianças e adolescentes testemunhas de violência doméstica
Gleisi Hoffmann (PT-PR)	Salário maternidade; medidas jurídicas de proteção a mulheres; política de cotas para mulheres
Lúcia Vânia (PSB-GO)	Aleitamento materno; realização de exames no SUS
Maria do Carmo Alves (DEM-SE)	Política de cota para mulheres; medidas jurídicas de proteção a mulheres; tratamento humanitário para gestantes presas
Marta Suplicy (PMDB-SP)	Amparo a mulheres vítimas de violência; política de cotas no Senado
Regina Sousa (PT-PI)	Política de cotas para mulheres
Rosalba Ciarlini (DEM-RN)	Tipificação de conduta de agente policial
Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)	Cotas e outras medidas para incentivar a participação política feminina; políticas voltadas a maternidade e paternidade; direito e previdência; saúde da mulher; atendimento à mulher vítima de violência doméstica; serviço militar

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017).

Percebe-se pelo exposto que 50% das senadoras que propuseram projetos de lei cuja agenda vinculava-se aos direitos das mulheres são ideologicamente de esquerda, ainda que se note a participação de senadoras de diferentes espectros ideológicos. Isso demonstra, de certo modo, que independentemente do posicionamento ideológico, as senadoras tendem a ter consenso nas pautas voltadas para as mulheres. Cabe lembrar também que a maioria das mulheres que chegam ao Senado apresentam perfil semelhante, com trajetórias que as colocam em posições privilegiadas em relação a outras mulheres, quanto a classe, raça/etnia, sexualidade e local de origem. Tal homogeneidade se aproxima da dos homens parlamentares, visto que a maioria responde pela caracterização “branco, heterossexual e proprietário”, lembrando-nos de que é necessário se questionar essa neutralidade onipresente nas casas legislativas (cf. a crítica ao ideal da imparcialidade de Young, 2013).

Em 2012, no contexto de criação da Procuradoria Especial da Mulher no Senado, e com forte apoio da então presidenta da República, Dilma Rousseff, foi instituída a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher. Após a apresentação do relatório final, como recomendação do mesmo, a comissão passou a integrar a lista de comissões permanentes do Senado, em 2014. O objetivo da CPMI foi apresentar um diagnóstico da violência e do enfrentamento do problema nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. O documento elaborado pela relatora da CPMI, a senadora Ana Rita (PT-ES), resultou na aprovação, em 2015, do projeto de lei que tipifica o feminicídio e altera o Código Penal. Além disso, o relatório propôs a criação de um fundo nacional de enfrentamento e prevenção da violência contra a mulher.

Projetos que preveem cotas para mulheres nas instituições políticas, principalmente para eleições proporcionais, estiveram presentes na agenda legislativa de 60% da lista acima apresentada, e também foram objetos de intenso debate na última legislatura e uma das principais bandeiras da bancada feminina. Em 2015, foi aprovada a PEC nº 98, de autoria conjunta de senadoras e senadores, que reserva um percentual mínimo de cadeiras para as mulheres no Poder Legislativo. A emenda constitucional assegura para as próximas três legislaturas o percentual de 10% das cadeiras na primeira, 12% na segunda e 16% para a terceira.

Para o Senado brasileiro, há uma proposta que altera o regimento interno e estabelece que ao menos uma vaga na Mesa Diretora do Senado seja obrigatoriamente ocupada por uma mulher. Outra proposta destinada à maior participação das mulheres no Senado estabelece que nas eleições com renovação de dois terços, uma das vagas seja destinada a uma mulher.

Considerações finais

O presente trabalho apresentou dados de uma pesquisa preliminar sobre a produção legislativa das senadoras que atuaram nas legislaturas entre 2003 e 2014. Os resultados apontam que, como nos lembra Phillips (2001), para que avanços sejam conseguidos, é necessário que haja uma política de presença atrelada a uma política de ideias. Em outras palavras, a divisão sexual do trabalho, que começa dentro das casas e se expande para todas as demais esferas sociopolíticas, retira das mulheres tempo livre, reconhecimento e legitimação para que possam atuar como sujeitos políticos. Perceber

as mulheres como exclusivamente atreladas ao cuidado – atividades, muitas vezes, desprestigiadas, inclusive – é restringir seu espaço e escopo de atuação.

Ainda que haja muito que avançar, é inegável que a partir de 2010, legislatura com maior percentual de mulheres no Senado, pautas relacionadas a políticas públicas para mulheres ganharam centralidade na câmara alta, com aprovação de projetos de lei, demonstrando que o gênero importa na produção legislativa.

Mesmo que este estudo ainda esteja em fase inicial, entendemos a relevância desta agenda de pesquisa, não apenas em relação ao Brasil, mas também com abrangência a outros países da América Latina, a fim de que o caráter de democracia seja observado em sua plenitude.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil: as bases políticas e institucionais do desempenho legislativo do Senado (1989-2004)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte.

ARAÚJO, P. M. **Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006**. Revista Política Hoje, Recife, v. 20, n. 2, p. 550-580, 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina**. Relatório 2008.

BARREIRA, I. A. F. Imagens e sombras: jogos de apresentação e influência em campanha eleitoral. In: CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly de. (Org.) **A produção da política em campanhas municipais de 2000**. Campinas: Pontes; Fortaleza: Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, 2003. p. 165-190.

BIROLI, F. Divisão sexual do trabalho e democracia. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Imprensa no Senado Federal, 2005.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Os cabeças do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo**. Brasília: DIAP, 2003.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 Países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARQUES, D. **Determinantes de carreiras políticas no Brasil, na Argentina e no Uruguai: uma abordagem comparativa entre deputadas e deputados**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012

MARQUES, D.; TEIXEIRA, B. L. **Estranhas no ninho: uma análise comparativa da atuação parlamentar de homens e mulheres na Câmara dos Deputados do Brasil**. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8, 2015, Lima – Peru. Lima: ALACIP, 2015.

MATOS, M. Opinião pública e representação política das mulheres: novos horizontes para 2010? **Em debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, mar. 2010, p. 31-37, 2010.

MENDONÇA, C. E. **A participação das senadoras na produção legislativa: 49^a (1991-1995) e 52^a (2003-2007) legislaturas**. Trabalho final do curso de especialização – Unilegis, Senado Federal, Brasília, 2009.

MENDONÇA, R. F.; OGANDO, A. C. **Discursos sobre o “feminino”**: ética do cuidado e essencialismo estratégico nos programas do HGPE de Dilma In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35, 2011, Caxambu, 2011

MIGUEL, L. F. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Caleidoscópio convexo**: mulheres, política e mídia. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

NOLTE, D. **Funciones y funcionamiento de los sistemas bicamerales en América Latina: un enfoque comparado**. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2002.

PATEMAN, C. Críticas feministas à dicotomia público/privado. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Teoria política feminista**: textos centrais. Vinhedo: Horizonte, p. 55-79, 2013.

_____. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, dez. 2001.

PIMENTA, F. F. **O campo político brasileiro: a ação parlamentares das senadoras no Congresso Nacional (1987-2003)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2006

POWER, T; ZUCCO Jr., C. **Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication**. Latin American Research Review, v. 44, n. 1, p. 219-246, 2009.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SENADO NOTÍCIAS. **As atribuições privativas do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/10/10/as-atribuicoes-privativas-do-senado-federal>>. Acesso em 10 de julho de 2017.

SOUZA, D. S. de; RIBEIRO, A. M. **Do Espírito Santo à Brasília: carreiras políticas de mulheres parlamentares pós-redemocratização**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3, Vitória- ES, 2017.

YOUNG, I. O ideal da imparcialidade e a público cívico. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Teoria política feminista: textos centrais**. Vinhedo: Horizonte, p. 305-337, 2013

APÊNDICES

Apêndice 1 – Idade e profissão das senadoras (2003-2014)

Senadora	Idade ao assumir o cargo	Profissão
Ana Amélia	66 anos	Jornalista
Ana Júlia Carepa	46 anos	Arquiteta e bancária
Ana Rita	53 anos	Assistente Social
Ângela Portela	49 anos	Professora
Fátima Cleide	41 anos	Servidora Pública
Gleisi Hoffmann	46 anos	Advogada
Heloísa Helena	37 anos	Enfermeira
Ideli Salvati	51 anos	Professora
Katia Abreu	45 anos	Agropecuária e Psicóloga
Lídice da Mata	55 anos	Economista
Lúcia Vânia	59 anos	Jornalista e Professora
Maria do Carmo Alves	58 anos	Advogada
Marina Silva	37 anos	Professora e Agricultora
Marisa Serrano	60 anos	Professora
Marta Suplicy	66 anos	Psicóloga
Patrícia Saboya	41 anos	Pedagoga
Regina Sousa	64 anos	Professora e Bancária
Rosalba Ciarlini	59 anos	Médica
Roseana Sarney	50 anos	Socióloga
Serys Shessarenko	62 anos	Professora
Vanessa Graziotin	49 anos	Professora e Farmacêutica

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017) e de Araújo (2011).

Apêndice 2 – Experiência progressa das Senadoras em cargos eletivos e não eletivos¹⁸

Senadoras que ocuparam cargos eletivos	
Ana Júlia Carepa	vice-prefeita / deputada federal / vereadora
Ana Rita	vereadora
Ângela Portela	deputada federal
Heloísa Helena	vice-prefeita e deputada estadual
Ideli Salvati	deputada estadual
Katia Abreu	deputada federal
Lídice da Mata	prefeita / deputada federal / deputada estadual / vereadora
Lúcia Vânia	deputada federal
Marina Silva	deputada estadual e vereadora
Marisa Serrano	vice-prefeita, deputada federal e vereadora
Marta Suplicy	prefeita e deputada federal
Patrícia Saboya	deputada estadual e vereadora
Rosalba Ciarlini	prefeita
Roseana Sarney	deputada federal e governadora
Serys Slhessarenko	deputada estadual
Vanessa Grazziotin	deputada federal e vereadora
Senadoras que ocuparam cargos não eletivos	
Gleisi Hoffmann	Secretária de Reestruturação Administrativa do Mato Grosso do Sul / Secretária de Gestão Pública da prefeitura de Londrina / Diretora financeira da Itaipu Binacional / Ministra Chefe da Casa Civil
Kátia Abreu	Ministra da Agricultura
Lúcia Vânia	Secretária Nacional de Assistência Social
Maria do Carmo Alves	Secretária da Família e Assistência Social de Aracaju
Marina Silva	Ministra do Meio Ambiente
Marisa Serrano	Secretária de Educação do Estado do Mato Grosso do Sul
Marta Suplicy	Ministra do Ministério do Turismo / Ministra da Cultura
Regina Souza	Secretária de Administração do Piauí
Roseana Sarney	Secretária de Estado para Assuntos Extraordinários do Maranhão / Secretária do Gabinete Civil da Presidência da República
Serys Slhessarenko	Secretária Municipal de Educação e Cultura do Município de Cuiabá/MT / Secretária Estadual de Educação

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no *site* do Senado (2017) e Araújo (2011).

¹⁸ Também foram considerados os cargos ocupados durante o tempo do mandato no Senado Federal.

Apêndice 3 – Cargos ocupados no Senado

Senadora	Cargo na Mesa Diretora	Presidência e vice-presidência de Comissões	Liderança partidária dentro do Senado
Ana Amélia	Não ocupou	Vice-presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Não ocupou
Ana Júlia Carepa	Não ocupou	Presidente da Comissão externa para acompanhar as investigações do assassinato da missionária americana Dorothy Stang	Não ocupou
Ana Rita	Não ocupou	Presidente da Comissão de Direitos Humanos	Não ocupou
Ângela Portela	2ª Secretária; 4ª Secretária	Presidente da Comissão em Defesa da Mulher; Presidente da Comissão Especial para Educação	Não ocupou
Fátima Cleide	Não ocupou	Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Não ocupou
Gleisi Hoffmann	Não ocupou	Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos	Líder do PT
Heloísa Helena	Não ocupou	Vice-presidência da Comissão de Assuntos Sociais	Líder do PT; Líder do Bloco de Oposição; Líder do PSOL
Ideli Salvati	Não ocupou	Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas	Vice-Líder do Governo; Líder do PT e do Bloco de apoio ao Governo
Katia Abreu	Não ocupou	Presidente da Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal	Não ocupou
Lídice da Mata	Não ocupou	Presidente da CPI para investigar mortes de jovens; Vice-presidente na Comissão em Defesa da Mulher; Vice-presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional	Não ocupou
Lúcia Vânia	Não ocupou	Presidente das Comissões de Assuntos Sociais; Desenvolvimento Regional e Turismo; Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; Serviços de Infraestrutura	Líder do Bloco Parlamentar da Minoria
Maria do Carmo Alves	3ª Suplente de secretário; Suplente de secretário	Vice-presidência da Comissão de Assuntos Sociais (CAS)	Vice-líder do PFL
Marina Silva	Não ocupou	Não ocupou	Não ocupou
Marisa Serrano	Não ocupou	Presidente da CPI dos Cartões Corporativos; Vice-presidência da Comissão de Educação; presidente da Comissão Temporária de Acompanhamento das Metas do Milênio	Não ocupou
Marta Suplicy	1ª Vice-Presidente	Presidente da Comissão de Assuntos Sociais	Não ocupou
Patrícia Saboya	4ª secretaria	Presidente da CPI da Exploração Sexual; Presidente e Vice-presidente da CAS	Vice-líder do Partido Popular Socialista e Vice-líder do Governo
Regina Sousa	Não ocupou	Presidente da Comissão de Direitos Humanos	Não ocupou
Rosalba Ciarlini	Não ocupou	Presidente da Comissão de Assuntos Sociais	Não ocupou
Roseana Sarney	Não ocupou	Não ocupou	Não ocupou
Serys Shesharenko	Suplente de secretário; 2ª Vice-presidente	Vice-presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização	Não ocupou
Vanessa Grazziotin	Suplente de secretário	Procuradora da Mulher do Senado, Presidente da Comissão Mista Sobre Mudanças Climáticas. Presidente da CPI da Espionagem	líder do PCdoB

Fonte: Elaboração dos autores a partir do site do Senado (2017).