



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 59

# 235

julho a setembro de 2022

SENADO FEDERAL



# Diversidade e políticas públicas no Congresso Nacional

Um estudo de caso do processo legislativo de combate à violência contra as mulheres

ILANA TROMBKA

HENRIQUE T. V. SALLES PINTO

**Resumo:** Este artigo tem o objetivo de analisar a participação de gênero no processo legislativo de formulação de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres no Congresso Nacional. Considerando as barreiras sociais e culturais que dificultam a representatividade feminina na política em vários países, foi possível constatar que, embora as mulheres ocupem aproximadamente 15% das cadeiras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil, as mulheres são protagonistas tanto nas autorias e nas relatorias de projetos protocolados entre 2019 e 2021 que visam combater a violência contra as mulheres no País, quanto nos discursos parlamentares com esse objetivo ao longo desse período. O protagonismo das legisladoras do Brasil pode ser compreendido pelos estímulos partidários propostos por Meyer (2003), bem como pela articulação institucional parlamentar e extraparlamentar nas estratégias de promoção da equidade de gênero, muitas das quais realizadas por servidores públicos e colaboradores dos três Poderes da República.

**Palavras-chave:** processo legislativo; políticas públicas; equidade de gênero; combate à violência contra as mulheres.

## Diversity and public policies in the Brazilian National Congress: a case study of the legislative process to fight violence against women

**Abstract:** This paper aims to analyze gender participation in the legislative process of formulating public policies to fight violence against women in the Brazilian National Congress. Considering the social and cultural hindrances that hinder female representation in politics worldwide, it was possible to verify in Brazil that, despite the fact that women occupy

Autores convidados

approximately only 15% of the seats in the Chamber of Deputies and the Federal Senate, they are protagonists as authors and rapporteurs of projects presented between 2019 and 2021 that aim to fight violence against women in the country, and they deliver most of the parliamentary speeches with this objective throughout the period in question. The aforementioned protagonism of Brazilian female legislators can be understood both by the party incentives proposed by Meyer (2003), and by the parliamentary and extra parliamentary institutional articulation in strategies to promote gender equity throughout the country, many of which are carried out by public servants and collaborators of the three powers of the Republic.

**Keywords:** legislative process; public policies; gender equity; fighting violence against women.

## 1 Introdução

De acordo com análise de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999), políticas públicas podem ser compreendidas como sistema de crenças que abrangem valores e concepções causais distintos a respeito de determinados desafios em âmbito social. Conforme essa perspectiva analítica, os atores envolvidos na formulação e na execução de políticas públicas projetam sobre elas prioridades variadas, de modo a lograr a mudança pretendida.

Contudo, mudanças podem ensejar resistências, identificadas por esses autores em três graus específicos: 1) as relacionadas aos “axiomas normativos e ontológicos fundamentais”; 2) as relativas às percepções dos membros dos subsistemas políticos; e 3) as que dizem respeito ao aprendizado de experiências pretéritas, relacionadas aos aspectos cognitivos de coalizões. Nesse contexto de graus de resistências, a mobilização dos agentes políticos pode ocorrer por meio: 1) da negociação de acordos; 2) de choques internos aos subsistemas políticos; ou 3) do aprendizado das consequências de uma determinada política pública.

Os subsistemas políticos são conduzidos por grupos específicos conceituados por Dahl (1970) como elites – que competem entre si e influenciam as decisões políticas –, especializadas em áreas específicas do conhecimento, tais como saúde, educação, segurança pública, entre outras. Na competição entre elites, realizam-se estrategicamente trocas de evidências factuais e de argumentos de modo a concretizá-los em programas governamentais.

Em síntese, a elaboração de políticas públicas resulta de complexas negociações entre coalizões, compostas por agentes públicos ou mesmo por integrantes da sociedade civil, que atuam em determinados subsistemas de poder (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). Quanto mais representativos esses subsistemas, mais capazes serão de superar as resistências supracitadas e, portanto, traduzir em normas e ações públicas as necessidades dos mais variados grupos sociais em transformação.

Deve-se compreender a participação das mulheres na política nesse contexto dinâmico entre transformações sociais e resistências. Embora representem a maioria da população mundial e possam votar e concorrer a cargos públicos em quase todos os países, dados da Harvard School indicam que, em 2013, as mulheres ocupavam apenas 21% dos assentos dos parlamentos em todo o mundo e atuavam como chefes de Estado, ou como chefes de governo, em 24 países (POLITICAL..., c2022), os quais representam 12,43% dos 193 países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup>.

Todavia, a representação feminina na política pode apresentar diferenças significativas entre os países. Quando se analisa especificamente a representação parlamentar, o Brasil ocupa a 115ª posição no *ranking* mundial de presença feminina, considerando o ano de 2017 como referência – de acordo com informações do Projeto Mulheres Inspiradoras (PMI) (apud GANDRA, 2017), elaborado com base no banco de dados primários do Banco Mundial e do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro. No sentido oposto à representação parlamentar brasileira encontram-se países como Ruanda e Bolívia, os quais apresentam respectivamente 63,8% e 53,1% de seus assentos parlamentares ocupados por mulheres (GANDRA, 2017).

<sup>1</sup> Ver Países-membros (2021).

Essas diferenças podem ser compreendidas com base no modelo teórico proposto por Geert Hofstede, que no início da década de 1970 liderou estudo sobre diferenças culturais e suas influências no trabalho efetuado nas empresas; com adaptações, o modelo proposto por Hofstede (1991) pode ser aplicado para auxiliar a análise de diferenças em culturas políticas. Desse modelo podem-se citar dimensões que ajudam a avaliar os valores culturais de um país ou de uma organização:

- a) Distância do poder – de acordo com o qual membros menos poderosos de instituições e organizações aceitam que o poder seja distribuído desigualmente, o que significa que, em países com elevada distância de poder, este tende a ser mais centralizado, com mais concordância das pessoas à manutenção do *status quo*;
- b) Individualismo *versus* coletivismo – é a medida do nível de vínculos entre as pessoas, dimensão que se reflete na autoimagem das pessoas definidas como o “eu” e o “nós”;
- c) Masculinidade – orientação à distinção de papéis entre os gêneros, com estereótipos pré-concebidos, segundo os quais determinadas atribuições, como a liderança política, são equivocadamente exercidas mais por homens que por mulheres.

Resistências – como as barreiras culturais supracitadas, bem como as financeiras e legais – ainda impedem, portanto, a devida representação feminina na política. De acordo com a Harvard School (POLITICAL..., c2022), a superação dessas resistências e o aumento da presença de mulheres em cargos eletivos é importante para que mais cidadãs se envolvam em discussões cívicas de interesses das próprias mulheres, havendo maior propensão de denunciar crimes cometidos contra elas.

Conquanto ainda haja sub-representação, o Brasil é um bom exemplo de como a representação

parlamentar feminina é estratégica tanto para evidenciar problemas como para viabilizar soluções para os desafios práticos enfrentados por mulheres de todo o País. A análise do processo legislativo relacionado ao combate da violência contra as mulheres no âmbito do Congresso Nacional é o objetivo deste artigo, o qual, além desta introdução, é composto pelas seguintes seções: a) contextualização do problema; b) estudo de caso sobre as atividades legislativas no Congresso Nacional para combater a violência contra as mulheres; c) análise das possíveis motivações para a formulação de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres; e d) considerações finais.

A metodologia que orientou a elaboração do artigo considerou tanto a revisão da bibliografia acadêmica relacionada ao combate da violência contra as mulheres, como a sistematização e a análise dos dados sobre o processo legislativo relacionado ao assunto, obtidos das equipes de atendimento ao público da Câmara dos Deputados<sup>2</sup> e do Senado Federal<sup>3</sup>.

## 2 Contextualização do problema

A violência contra as mulheres é uma lamentável realidade em vários países. Não respeita etnia, crença religiosa, escolaridade, profissão ou classe social.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) (apud ALGUNS..., 2016), estima-se que 35% das mulheres de todas as nacionalidades já sofreram algum tipo de violência física praticada por parceiro íntimo ou por um não parceiro em algum momento de suas vidas. Em determinados países essa estatística é ainda mais alarmante, como no caso da Índia, onde, de acordo com estudo realizado em Nova Délhi em 2012 (apud ALGUNS..., 2016), 92% das mulheres afirmaram ter sofrido alguma modalidade de violência sexual em espaços públicos.

Na África e no Oriente Médio, por sua vez, é comum a prática da mutilação genital feminina. De acordo com a ONU (apud ONTIVEROS, 2019), mais de 200 milhões de mulheres que lá vivem atualmente já foram mutiladas de alguma maneira, razão por que foi estabelecido, em 6/2/2019, o Dia Internacional da Tolerância Zero para a Mutilação Genital Feminina.

Não apenas organismos como a ONU, mas os parlamentos nacionais têm implementado medidas de conscientização e, principalmente, de combate à violência contra as mulheres. Na Índia, o Legislativo aprovou a Lei de Proteção das Mulheres contra a Violência Doméstica (ENTRA...,

---

<sup>2</sup> Ver Fale conosco ([20--]).

<sup>3</sup> Ver Fale com... ([20--]).

2006), que visa ao combate de agressões físicas, sexuais, verbais, emocionais e econômicas realizadas por qualquer membro do núcleo familiar.

Outro exemplo de atuação legislativa de combate à violência contra as mulheres pode ser constatado na União Europeia, cujo Parlamento adotou uma resolução que solicita ao Conselho do Bloco medidas para concluir a ratificação da Convenção de Istambul (O PARLAMENTO..., 2019), primeiro instrumento internacional vinculante que estabelece medidas de apoio às vítimas e de punição aos agressores.

No Brasil, o combate à violência contra as mulheres apresentou resultados mais efetivos após a aprovação da Lei nº 11.340, de 7/8/2006. Também conhecida como Lei Maria da Penha, esse diploma normativo, de acordo com seu art. 1º,

cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar (BRASIL, [2022]).

Antes dessa lei, a violência contra as mulheres era considerada crime de menor potencial ofensivo no Brasil, razão por que os infratores eram punidos com medidas brandas, como o pagamento de cestas básicas. A partir de sua promulgação, governo e sociedade tiveram de identificar a violência contra o gênero feminino como crime, aumentando o interesse público em tema que se restringia ao âmbito familiar e, muitas vezes, não era vinculado a ato ilícito.

Cumprir registrar a importância do Congresso Nacional não apenas para criar a lei mencionada, mas também para aprimorá-la e estabelecer medidas complementares de combate à violência contra as mulheres. Tais medidas são necessárias e urgentes, uma vez que, de acordo com dados do 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019), publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mais de 1,2 mil mulheres foram vítimas de feminicídio naquele ano, 4% a mais do que em 2017, demonstrando números preocupantes (MINISTRO..., 2020).

### **3 Estudo de caso: atividades legislativas no Congresso Nacional para combater a violência contra as mulheres**

Diante desses desafios, realizou-se pesquisa para melhor compreender o processo legislativo relacionado à elaboração ou ao aprimoramento de políticas públicas específicas no Congresso Nacional, cujas Casas tradicionalmente apresentam baixa representação de gênero. Para a 56ª Legislatura,

por exemplo, foram eleitas apenas 11 senadoras e 77 deputadas federais, o que corresponde a 13,58% e 15,01% dos mandatos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados respectivamente (OBSERVATÓRIO..., [20--]). Com base em dados obtidos pelas equipes técnicas de atendimento ao público das duas Casas parlamentares, foi possível identificar três atividades do processo em questão: 1) os projetos em tramitação sobre o assunto; 2) as relatorias desses projetos; e 3) os discursos e pronunciamentos parlamentares sobre o assunto.

A metodologia de análise considerou todos os projetos de lei (PL) e projetos de lei complementar (PLP) protocolados ao longo dos três primeiros anos da 56ª Legislatura (2019 a 2021) que têm por objetivo combater a violência contra as mulheres e que não estavam apensados<sup>4</sup> a outros projetos. Também foram considerados todos os registros de discursos e pronunciamentos parlamentares disponíveis em notas taquigráficas desse período.

### 3.1 Projetos de combate à violência contra as mulheres

Foram identificados 336 projetos com esse perfil em tramitação na Câmara dos Deputados, ao passo que seus análogos no Senado Federal somaram 19 projetos.

Destaque-se, inicialmente, que esses projetos foram analisados em relação à sua iniciativa – primeira etapa do processo legislativo –, mais especificamente no que diz respeito ao gênero dos autores dessas proposições, bem como no que se relaciona ao ano de sua apresentação. As tabelas a seguir apresentam os resultados obtidos.

#### Tabela 1

Autoria dos projetos de combate à violência contra as mulheres apresentados entre 2019 e 2021 em tramitação na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2022

Autoria	Quantidade	Percentual
Parlamentar mulher	116	34,5%
Parlamentar homem	220	65,5%
Total	336	100%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados obtidos pela equipe técnica de atendimento ao público da Câmara dos Deputados.

<sup>4</sup>De acordo com definição do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (2018), apensamento “consiste no procedimento [...] [de] unir os autos de uma ação ou incidente processual aos de outra(o), em razão de disposição legal, fazendo com que sua tramitação seja conjunta ou em apenso”.

## Tabela 2

Autoria dos projetos de combate à violência contra as mulheres apresentados entre 2019 e 2021 em tramitação no Senado Federal em fevereiro de 2022

Autoria	Quantidade	Percentual
Parlamentar mulher	10	52,5%
Parlamentar homem	9	47,5%
Total	19	100%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados obtidos pela equipe técnica de atendimento ao público do Senado Federal.

Os dados obtidos demonstram que as parlamentares mulheres são mais engajadas na apresentação de projetos com o objetivo de combater a violência contra as mulheres quando comparadas aos parlamentares homens. Na Câmara dos Deputados, apesar de a maioria dos projetos em tramitação ser de autoria de parlamentares do sexo masculino (65,5%), esse percentual é ainda muito inferior à representação masculina no Parlamento, que se aproxima dos 85% na Legislatura eleita em 2018, tanto na Câmara quanto no Senado Federal (A REPRESENTAÇÃO..., 2018). Em números relativos, portanto, a participação feminina nos projetos de combate à violência contra as mulheres é superior à participação masculina na Câmara dos Deputados, com 34,5%.

No Senado Federal, a participação feminina nos projetos de combate à violência contra as mulheres é ainda mais significativa, com a maioria absoluta dessas proposições (52,5% do total).

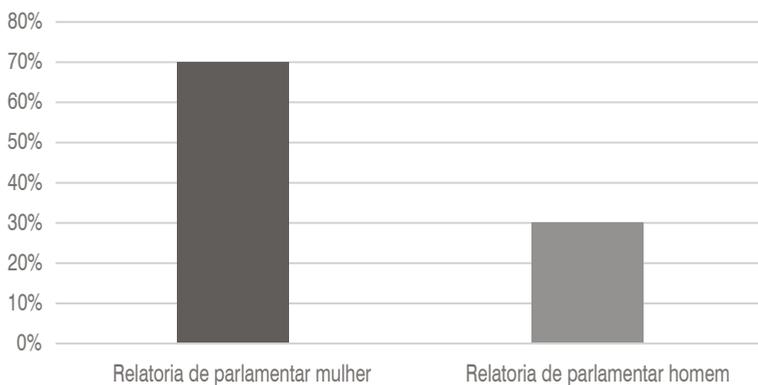
### 3.2 Relatorias de projetos de combate à violência contra as mulheres

Além da identificação das autorias, a pesquisa realizada também teve o objetivo de compreender a participação de mulheres e homens nas relatorias desses projetos. Foram considerados na análise os projetos apresentados entre 2019 e 2021 que não estivessem pensados a nenhum outro projeto e para os quais tivesse sido designada ao menos uma relatoria ao longo de sua tramitação. Com base em tais critérios, encontraram-se 94 projetos na Câmara dos Deputados e 7 projetos no Senado Federal. Os gráficos 1 e 2 resumem o perfil das atuais relatorias<sup>5</sup> desses projetos.

<sup>5</sup>No caso de projetos que já tiveram relatorias mas que no momento da pesquisa não têm relatores, considerou-se a informação da última relatoria registrada na tramitação desses projetos.

### Gráfico 1

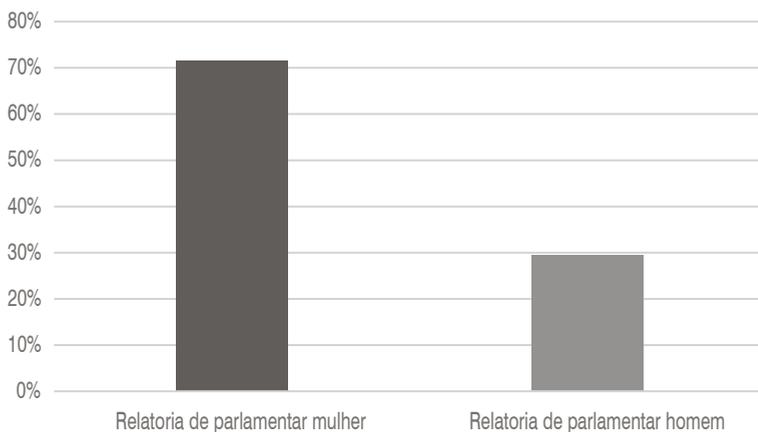
Perfil das atuais ou últimas relatorias dos projetos de combate à violência contra as mulheres apresentados entre 2019 e 2021 em tramitação na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2022



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados obtidos pela equipe técnica de atendimento ao público da Câmara dos Deputados.

### Gráfico 2

Perfil das atuais ou últimas relatorias dos projetos de combate à violência contra as mulheres apresentados entre 2019 e 2021 em tramitação no Senado Federal em fevereiro de 2022



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados obtidos pela equipe técnica de atendimento ao público do Senado Federal.

Os dados obtidos demonstram semelhança significativa no perfil das relatorias dos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em ambas as casas do Congresso Nacional, as parlamentares mulheres são responsáveis por mais de 70% dessas relatorias – mais precisamente 70,21% na Câmara dos Deputados e 71,50% no Senado Federal.

### 3.3 Discursos e pronunciamentos sobre o combate à violência contra as mulheres

A pesquisa também identificou os discursos e os pronunciamentos parlamentares entre 2019 e 2021 que abordaram o combate à violência contra as mulheres. As tabelas 3 e 4 apresentam os resultados obtidos.

**Tabela 3**

Discursos e pronunciamentos sobre o combate à violência contra as mulheres proferidos entre 2019 e 2021 (Câmara dos Deputados)

Autoria	Quantidade	Percentual
Parlamentar mulher	393	67%
Parlamentar homem	192	33%
Total	585	100%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados obtidos pela equipe técnica de atendimento ao público da Câmara dos Deputados.

**Tabela 4**

Discursos e pronunciamentos sobre o combate à violência contra as mulheres proferidos entre 2019 e 2021 (Senado Federal)

Autoria	Quantidade	Percentual
Parlamentar mulher	67	41,5%
Parlamentar homem	95	58,5%
Total	162	100%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados obtidos pela equipe técnica de atendimento ao público do Senado Federal.

Os dados de 2019 e 2021 referentes aos discursos e pronunciamentos sobre o combate da violência contra as mulheres corroboram o entendimento de que as parlamentares são mais atuantes que os parlamentares nesse tema. Em ambas as Casas, a participação percentual de deputadas e senadoras é significativamente maior que a proporção das cadeiras que ocupam no Congresso Nacional.

No Senado Federal, conquanto a maior parte dos discursos e pronunciamentos de combate à violência contra as mulheres tenha sido proferida por senadores, as senadoras também tiveram participação expressiva, abrangendo 41,5% do total. Quando se analisam os discursos e pronunciamentos sobre o assunto na Câmara dos Deputados, os resultados são ainda mais significativos: 67% dessas atividades dizem respeito à atuação de deputadas.

#### **4 Por trás dos números: possíveis motivações para a formulação de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres**

Os dados obtidos pela pesquisa demonstram que, nas autorias e relatorias de projetos que visam estabelecer políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, bem como nos discursos e pronunciamentos parlamentares relacionados a esse assunto, as deputadas e senadoras tendem a ser mais atuantes que os parlamentares homens. O entendimento das diferentes motivações entre mulheres e homens para lidar com a questão no Congresso Nacional pode ser constatado nas proposições teóricas que se apresentam a seguir.

É possível compreender as motivações das mulheres para aprimorarem as políticas públicas em questão por meio da análise de Meyer (2003). Trata-se de um estudo sobre o posicionamento de cada partido político alemão no *Bundestag* (parlamento) em relação às políticas de estímulo interno de participação da mulher na política e na esfera pública e da atuação das parlamentares em textos legais relevantes para a constituição dos direitos da mulher com maior equidade na sociedade alemã no período de 1949 a 2002 – período anterior ao de Angela Merkel como primeira-ministra daquele país.

Nesse contexto, as principais questões abordadas pela autora são:

- a) O que os partidos políticos têm feito para promover os direitos das mulheres em geral e para promover as mulheres em cargos eletivos? e
- b) O que as mulheres em cargos de liderança política têm feito para promover a igualdade entre os sexos, buscando refletir se as parlamentares, desde o nascimento da República Federal da Alemanha em 1949, influenciaram, ou não, os rumos da política feminista.

Na dinâmica da estruturação política do sistema alemão, existe um papel importante desempenhado pelos partidos e, por isso, sua dinâmica interna em relação ao estímulo para a participação feminina impacta, de forma decisiva, a ocupação de cadeiras na Câmara Federal por mulheres.

Nas informações apresentadas no texto de Meyer (2003), nota-se uma maior permeabilidade das questões vinculadas à regulação das questões de equidade de gênero nos partidos que apresentam plataformas mais progressistas, como os conhecidos partidos de esquerda. Essa questão parece reproduzir-se da mesma forma no Brasil atual – espera-se que partidos de esquerda do País consigam manter suas filiadas engajadas em maior quantidade e qualidade (ALMEIDA, 2015; PINTO; SILVEIRA, 2018).

No Brasil em 2018, elegeram-se várias mulheres vinculadas aos partidos de centro-direita e direita, com tradições mais liberais. Isso suscita questões como a participação das mulheres representantes desse espectro na disseminação e na regulação das pautas de garantia de direitos para as mulheres.

A análise de Meyer (2003) sobre o *Bundestag* demonstra que a participação de parlamentares mulheres foi importante, inclusive para dar espaço e reverberar posições de grupos feministas de fora do parlamento. Em alguns dos exemplos relatados no caso alemão, a posição partidária

mais conservadora era contrária ao interesse das mulheres e, mesmo assim, as parlamentares ficaram contra a orientação do seu partido e a favor do texto.

Com base no estudo de Meyer (2003), portanto, pode-se afirmar que é importante que os partidos políticos tenham ações concretas para estimular a participação política das mulheres, o que contribui tanto para aumentar o número de mulheres no parlamento, como para atrair mulheres para os quadros partidários. De acordo com o argumento da autora, também fica claro que as mulheres contribuíram muito, desde o início da República Federal da Alemanha, para a adoção de leis que promovessem a igualdade de gênero ou melhorassem direitos das mulheres. Elas também introduziram no debate parlamentar temas que, de acordo com as visões estabelecidas sobre as relações de gênero, normalmente pertenceriam à esfera privada e levantaram questões políticas feministas com mais frequência em comparação com os homens, intercedendo não só por elas, mas também por outros grupos normalmente à margem da sociedade.

É preocupante, no entanto, a informação de Meyer (2003) de que o interesse demonstrado pelos partidos sobre os temas de equidade de gênero seja maior no discurso da fase de campanha política do que efetivamente nas ações pós-eleições. Em que pese a preocupação supracitada, os dados constatados no estudo de caso apresentado na seção anterior demonstram o protagonismo, no caso brasileiro, de deputadas federais e senadoras no processo legislativo relacionado ao aprimoramento das políticas públicas que visam ao combate da violência contra as mulheres.

O mesmo engajamento não se observa na atuação de parlamentares do sexo masculino no Congresso Nacional, situação que também pode ser compreendida por meio dos argumentos

de Höhmann (2020), o qual tem o objetivo de identificar as condições que afetam a atuação de homens na representação de temas de interesse das mulheres nos parlamentos. O autor apresenta três hipóteses contrastantes para compreender a referida representação:

- a) a hipótese do que o autor denomina “transbordamento positivo”, segundo o qual é possível que os homens passem a apoiar essas questões, agindo mais frequentemente em defesa dos interesses das mulheres, à medida que elas insiram as questões de gênero na agenda parlamentar;
- b) no sentido contrário, a hipótese que sugere a possibilidade de haver efeito de ameaça de grupo, situação em que os parlamentares homens se sentiriam ameaçados pelo engajamento das mulheres no processo legislativo e, por essa razão, não as apoiariam nos temas de interesse delas, com receio de perderem espaço no parlamento; e
- c) a terceira hipótese postula efeito de especialização entre parlamentares mulheres e homens; nesse contexto, a hipótese considera que, se mais mulheres entram no parlamento, os parlamentares homens, por um lado, não tendem a apresentar nenhum comportamento hostil contra as parlamentares mulheres, mas, por outro lado, deixam de se sentir responsáveis por defender os interesses femininos no processo legislativo.

Ao também analisar o caso do parlamento alemão, especificamente entre 1998 e 2013, foi possível a Höhmann (2020) validar a terceira hipótese, relacionada à especialização da atuação parlamentar com base nos interesses de gênero. Com efeito, o autor afirma que os parlamentares homens tendem a reduzir a intensidade de sua atuação na defesa dos interesses das mulheres se a proporção de mulheres no parlamento for alta.

O estudo de caso apresentado neste artigo, como demonstrado na seção anterior, apresenta

dados que vão em sentido diferente do que propõe Höhmann (2020). Se, para esse autor, na Alemanha a especialização ocorre à medida que aumenta a representação de gênero no parlamento, no Brasil essa especialização se desenvolve mesmo no contexto em que a representação é baixa.

Considerando as três hipóteses apresentadas por Höhmann (2020), o caso brasileiro apresentaria mais proximidade com a segunda, de acordo com a qual os parlamentares homens se sentiriam ameaçados pelo engajamento das mulheres no processo legislativo e, por essa razão, não as apoiariam ou as apoiariam pouco nos temas de interesse delas, com receio de perderem espaço no parlamento. No Congresso Nacional, a representação parlamentar feminina é baixa, mas seu engajamento é bastante expressivo no processo legislativo que visa aprimorar as políticas públicas de combate à violência contra as mulheres.

As motivações para esse significativo engajamento, mesmo em contexto de sub-representação, podem ser compreendidas por meio da análise de Meyer (2003), segundo a qual parlamentares mulheres, apoiadas por outros grupos de mulheres, tendem a potencializar sua atuação nos processos de formulação de políticas públicas de seu interesse. O caso brasileiro é emblemático nesse sentido, com várias medidas institucionais de combate à violência contra as mulheres. No Congresso Nacional, destacam-se, por exemplo, os trabalhos da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM), que tem por objetivo:

- I – diagnosticar lacunas nas ações e serviços da Seguridade Social e na prestação de segurança pública e jurídica às mulheres vítimas de violência;
- II – apresentar propostas para a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres;
- III – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- IV – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- V – promover o intercâmbio com entidades internacionais com vistas ao conhecimento de legislações, políticas e ações pertinentes ao objeto da Comissão (BRASIL, 2014).

Entre as relevantes medidas já realizadas pela CMCVM, cita-se o relatório da Comissão com processo de monitoramento e avaliação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, apresentado em março de 2021 (BRASIL, 2021; COMISSÃO..., 2021). O relatório registra desafios a serem enfrentados nessa temática, como a) “o aumento do alcance das políticas públicas”, b) “os modelos de intervenção que devem considerar a diversidade e a realidade das mulheres”, c) “a operacionalização dos modelos que devem considerar questões federativas e de funcionamento dos diferentes subsistemas de políticas públicas” e d)

“o necessário aprimoramento dos dados referentes às violências contra mulheres em todo o país, para subsidiar as decisões relacionadas às políticas públicas de enfrentamento à violência” (BRASIL, 2021; COMISSÃO..., 2021).

No âmbito específico do Senado Federal, citem-se os trabalhos da Procuradoria Especial da Mulher, que tem atuado desde 2013 com o objetivo de debater sobre questões de gênero e de construir uma sociedade em que mulheres e homens tenham os mesmos direitos. A pauta da Procuradoria relaciona-se a incentivos para a “participação feminina na política, visando equalizar a representação de gênero nos espaços de decisão do país”; sua missão é “zelar, fiscalizar, controlar e incentivar os direitos da mulher, criando mecanismos de empoderamento, especialmente em situações de desigualdade de gênero” (PROCURADORIA..., 2013).

Ressalte-se também o trabalho do Comitê Permanente pela Promoção da Igualdade de Gênero e Raça do Senado Federal. Estabelecido pela Portaria da Diretoria-Geral nº 2511, de 2015, o Comitê é mais um instrumento adotado pelo Senado Federal para a promoção da igualdade de gênero e raça. Entre as suas atribuições, citam-se as de a) “acompanhar um calendário de ações e atividades promovidas pela Administração do Senado dirigidas aos servidores, [de modo a] tornar o clima organizacional mais igualitário”, e b) “promover a troca de informações e conhecimentos orientados pela promoção da isonomia de direitos entre homens e mulheres, dentro e fora das organizações” (BRASIL, 2015).

Na perspectiva específica do combate à violência contra as mulheres, o Comitê tem promovido campanhas que alertam a população para o problema, a exemplo dos 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres no mundo, que teve início no Brasil em 20/11/2020, Dia da Consciência Negra. O objetivo desse ativismo é compartilhar atividades, conhecimento e ino-

vações de maneira a prevenir e eliminar os atos violentos contra mulheres e meninas em todo o mundo, alertando sobre o problema do machismo estrutural e das desigualdades sociais entre homens e mulheres que provocam agressões e assassinatos contra a população feminina.

Por fim, mas não menos importante, cumpre destacar que a vanguarda do Congresso Nacional e, mais especificamente, do Senado Federal na promoção de estratégias de equidade de gênero e raça por meio das instâncias mencionadas tem proporcionado estímulo para que outras instituições dos três Poderes da República Federativa do Brasil também participem dessas estratégias. Nesse contexto, registre-se o recente lançamento da *Rede Equidade*, “um programa de cooperação técnica para a implementação de ações conjuntas que buscam a Inclusão e Diversidade, com foco em gênero e raça, para o alcance da igualdade social”, do qual já participam as seguintes instituições (LANÇAMENTO..., 2022):

- a) Senado Federal;
- b) Câmara dos Deputados;
- c) Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais;
- d) Conselho Nacional de Justiça;
- e) Conselho Nacional do Ministério Público;
- f) Ministério de Minas e Energia;
- g) Ministério Público do Trabalho;
- h) Superior Tribunal de Justiça;
- i) Tribunal de Contas da União; e
- j) Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

## 5 Considerações finais

O processo legislativo de elaboração ou aprimoramento de políticas públicas é complexo, influenciado tanto por crenças que abrangem valores e concepções causais distintos a respeito dos desafios oriundos das relações políticas,

como por resistências de diferentes perfis, as quais podem ser superadas por meio de estratégias como negociação de acordos, choques internos aos subsistemas políticos ou mesmo pelo aprendizado das consequências das políticas públicas executadas. As resistências em questão podem ter maior ou menor complexidade, a depender do problema que se pretende superar.

A questão da violência contra as mulheres, como demonstrado, é problema estrutural em vários países do mundo. No Brasil, o problema é crescente, não obstante os avanços proporcionados por meio de diplomas normativos como a Lei Maria da Penha, que contribuiu para promover o trabalho articulado entre governo e sociedade na identificação da violência contra o gênero feminino como crime, aumentando o interesse público em tema que se restringia ao âmbito familiar e, muitas vezes, não era vinculado a ato ilícito.

A desigualdade de gênero que impulsiona a violência contra as mulheres também é percebida em uma das instâncias mais estratégicas para promover a sua superação. Em parlamentos de todo o mundo, com exceções, as mulheres ainda são sub-representadas, refletindo culturas políticas que apresentam desafios à participação democrática no exercício do poder, tais como a distância do poder, a masculinidade ou a dinâmica individualismo *versus* coletivismo, no conceito de Hofstede (1991).

A realidade brasileira é uma das que apresentam as maiores sub-representações parlamentares de gênero, com as mulheres ocupando em torno de 15% das cadeiras, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. A despeito dessa baixa representação, o estudo de caso realizado demonstrou que senadoras e deputadas apresentam alto engajamento em atividades do processo legislativo relacionadas às políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, sendo, em muitas oportunidades,

a maioria absoluta das responsáveis por essas atividades, como demonstrado nos exemplos das relatorias dos projetos de lei e projetos de lei complementar com esse objetivo protocolados ao longo dos três primeiros anos da 56<sup>a</sup> Legislatura (2019 a 2021) nas duas casas do Congresso Nacional, nas autorias desses projetos que tramitam no Senado Federal ou nos discursos e pronunciamentos parlamentares da Câmara dos Deputados entre 2019 e 2021.

O protagonismo das legisladoras do Brasil pode ser compreendido tanto pelos estímulos partidários propostos por Meyer (2003) como pela articulação institucional parlamentar e extraparlamentar nas estratégias de promoção da equidade de gênero em todo o País. São exemplos dessa articulação os trabalhos da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher, da Procuradoria Especial da Mulher e do Comitê Permanente pela Promoção da Igualdade de Gênero e Raça, esses dois últimos do Senado Federal, bem como da *Rede Equidade*, com a participação de órgãos dos três Poderes da República.

Se Höhmann (2020) propõe a hipótese de “transbordamento positivo” em perspectiva parlamentar – considerando a possibilidade segundo a qual, à medida que as mulheres colocam as questões de gênero na agenda parlamentar, os homens passariam a apoiar essas questões, agindo mais frequentemente em defesa dos interesses das mulheres –, também é possível formular essa hipótese em perspectiva extraparlamentar, com base no exemplo brasileiro, considerando que as estratégias de equidade realizadas por servidoras e servidores públicos sem mandato eletivo ou mesmo por integrantes da sociedade civil organizada podem impulsionar a atuação das maiorias sub-representadas nos parlamentos. O teste dessa hipótese pode ser realizado em estudos futuros.

## Sobre os autores

Ilana Trombka é mestra em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; doutoranda em Administração na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil; professora do programa de graduação em Comunicação Social do UniCEUB, Brasília, DF, Brasil; professora do programa de pós-graduação em Direito Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil; diretora-geral do Senado Federal.

E-mail: [trombka@senado.leg.br](mailto:trombka@senado.leg.br)

Henrique T. V. Salles Pinto é doutor em Ciências Sociais em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; mestre em Ciência Política pela UnB, Brasília, DF, Brasil; especialista em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil; pós-doutor em Ciência Política pela Universidade de Paris-Saclay, Paris, França; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: [hsallesp@senado.leg.br](mailto:hsallesp@senado.leg.br)

## Como citar este artigo

(ABNT)

TROMBKA, Ilana; PINTO, Henrique T. V. Salles. Diversidade e políticas públicas no Congresso Nacional: um estudo de caso do processo legislativo de combate à violência contra as mulheres. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 43-59, jul./set. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril\\_v59\\_n235\\_p43](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p43)

(APA)

Trombka, I., & Pinto, H. T. V. S. (2022). Diversidade e políticas públicas no Congresso Nacional: um estudo de caso do processo legislativo de combate à violência contra as mulheres. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(235), 43-59. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril\\_v59\\_n235\\_p43](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p43)

## Referências

ALGUNS números sobre a violência contra as mulheres no mundo. *Compromisso e Atitude*, [s. l.], 18 out. 2016. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/alguns-numeros-sobre-aviolencia-contra-as-mulheres-no-mundo/>. Acesso em: 11 maio 2022.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de. Mulheres na política portuguesa. In: FERREIRA, Eduarda; VENTURA, Isabel; REGO, Luísa; TAVARES, Manuela; ALMEIDA, Maria Antónia Pires de (org.). *Percursos feministas: desafiar os tempos*. Lisboa: Universidade Feminista/UMAR, 2015. p. 164-174.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. [São Paulo]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 13, 2019. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Acesso em: 11 maio 2022.

A REPRESENTAÇÃO feminina e os avanços na legislação. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, DF, 15 out. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/546180-a-representacao-feminina-e-os-avancos-na-legislacao/>. Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher. *Processo de monitoramento e avaliação das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres: ciclo de avaliação 2019/2020*. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/avaliacao-permanente-ciclo-2019-2020>. Acesso em: 11 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Resolução nº 1, de 2014-CN*. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher. [Brasília, DF]: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97776632/Resolucao+nº+1-2014-CN.pdf>. Acesso em: 11 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm). Acesso em: 11 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Diretoria-Geral. *Portaria da Diretoria-Geral nº 2511, de 2015*. [Brasília, DF]: Senado Federal, 2015. [Revogada]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/equidade/pages/pdfs/diretoria-geral-no-2511-de-2015>. Acesso em: 11 maio 2022.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; CALMON, Paulo Carlos du Pin. *Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. Administração Pública e Gestão Social*, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 91-99, abr./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4637>. Acesso em: 11 maio 2022.

COMISSÃO Parlamentar Mista de Combate à Violência contra a Mulher realiza reunião pública para apresentação de relatório. *Não Se Cale*, [s. l.], 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.naosecalle.ms.gov.br/comissao-parlamentar-mista-de-combate-a-violencia-contra-a-mulher-realiza-reuniao-publica-para-apresentacao-de-relatorio/>. Acesso em: 11 maio 2022.

DAHL, Robert. Uma crítica ao modelo de elite dirigente. In: AMORIM, Maria Stella de (org.). *Sociologia política, II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 90-100. (Textos Básicos de Ciências Sociais).

ENTRA em vigor lei que protege indianas de violência doméstica. *G1*, [s. l.], 25 out. 2006. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1325464-5602,00-ENTRA+EM+VIGOR+LEI+QUE+PROTEGE+INDIANAS+DE+VIOLENCIA+DOMESTICA.html>. Acesso em: 11 maio 2022.

FALE com o Senado. Brasília, DF: Senado Federal, [20--]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/falecomosenado>. Acesso em: 11 maio 2022.

FALE conosco. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [20--]. Disponível em: [https://camara.custhelp.com/app/utils/login\\_form/redirect/home/session/L3RpbWUvMTY0NjY5Njg2MC9zaWQvZ1V2JTdFRyU3RUNqQklXaEl0MzNRYm11N1B6SDQlN0VHejhBS1FrTkdCZ0twJTdFd0FGZzJaXzRydXhyVE5lYXA1QkZJeHdnSndGUUVF5ZVhSQWdLcWFueXB5UlFsWm9WQ2N0S0hzbG03MW80V1hWbnF4TFpXYmpJbmZvV1JsMmclMjElMjE=](https://camara.custhelp.com/app/utils/login_form/redirect/home/session/L3RpbWUvMTY0NjY5Njg2MC9zaWQvZ1V2JTdFRyU3RUNqQklXaEl0MzNRYm11N1B6SDQlN0VHejhBS1FrTkdCZ0twJTdFd0FGZzJaXzRydXhyVE5lYXA1QkZJeHdnSndGUUVF5ZVhSQWdLcWFueXB5UlFsWm9WQ2N0S0hzbG03MW80V1hWbnF4TFpXYmpJbmZvV1JsMmclMjElMjE=). Acesso em: 11 maio 2022.

GANDRA, Alana. Brasil ocupa 115º lugar em ranking de mulheres na política. *Agência Brasil*, [Brasília, DF], 30 mar. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/brasil-ocupa-115o-lugar-em-ranking-de-mulheres-na-politica>. Acesso em: 11 maio 2022.

HOFSTEDE, Geert. *Cultures and organizations: software of the mind*. London: McGraw-Hill, 1991.

HÖHMANN, Daniel. When do men represent women's interests in parliament? How the presence of women in parliament affects the legislative behavior of male politicians. *Swiss*

*Political Science Review*, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 31-50, Mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1111/spr.12392>.

LANÇAMENTO virtual da Rede Equidade. Brasília, DF: Senado Federal, 9 mar. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/equidade/equidade-eventos/lancamento-virtual-da-rede-equidade>. Acesso em: 11 maio 2022.

MEYER, Birgit. Much ado about nothing? Political representation policies and the influence of women parliamentarians in Germany. *Review of Policy Research*, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 401-422, Sept. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1541-1338.00028>.

MINISTRO Humberto Martins repudia feminicídios e se compromete a combater violência contra a mulher. *STJ Notícias*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/25122020-Ministro-Humberto-Martins-repudia-femicidios-e-se-compromete-ao-combate-da-violencia-contra-a-mulher.aspx>. Acesso em: 11 maio 2022.

OBSERVATÓRIO equidade no Legislativo. Brasília, DF: Senado Federal, [20--]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel>. Acesso em: 11 maio 2022.

ONTIVEROS, Eva. Mutilação genital feminina: o que é e por que ocorre a prática que afeta ao menos 200 milhões de mulheres. *BBC News Brasil*, [s. l.], 6 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47136842>. Acesso em: 11 maio 2022.

O PARLAMENTO Europeu apela para o fim da violência contra as mulheres. *Parlamento Europeu*, [s. l.], 28 nov. 2019. Atualidade. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20191121STO67146/o-parlamento-europeu-apela-para-o-fim-da-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 11 maio 2022.

PAÍSES-MEMBROS. [Rio de Janeiro]: Unic Rio, 2021. Disponível em: <https://unicrio.org.br/conheca/paises-membros/>. Acesso em: 11 maio 2022.

PINTO, Celi Regina J.; SILVEIRA, Augusta. Mulheres com carreiras políticas longevas no legislativo brasileiro (1950-2014). *Opinião Pública*, Campinas, v. 24, n. 1, p. 178-208, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912018241178>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/jcvGDq3TtVFBGrStmC3M65L/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 maio 2022.

POLITICAL empowerment. In: HARVARD UNIVERSITY. Harvard Kennedy School. *Women and public policy program*. Cambridge, MA: Harvard University, c2022. Disponível em: <https://wapp.hks.harvard.edu/politics>. Acesso em: 11 maio 2022.

PROCURADORIA Especial da Mulher. Brasília, DF: Senado Federal, 27 set. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/textoinicial/procuradoria-especial-da-mulher>. Acesso em: 11 maio 2022.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993. (Theoretical Lenses on Public Policy).

\_\_\_\_\_. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 117-166. (Theoretical Lenses on Public Policy).

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Apensar processos. In: \_\_\_\_\_. *Manual da Secretaria: organização e atendimento da Secretaria: cível comum*. Aracajú: TJSE, 2018. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portal/arquivos/documentos/publicacoes/manuais/area-judicial/manual-da-secretaria/Organizacao-da-Secretaria/organizacao-e-atendimento-da-secretaria.html?Apensarprocessos.html>. Acesso em: 11 maio 2022.