

9

v.5 n.9
julho/dezembro 2017

Revista Parlamento e Sociedade

Dossiê Política Municipal

Apresentação

Humberto Dantas

Representação política e governo municipal no Cone Sul

*Marta Mendes da Rocha, Daniela
Paiva de Almeida Pacheco e
Pedro Jehle de Araújo Gouvêa*

A prática da participação na política local: o que nos dizem os dados do Barômetro das Américas de 2017

Ariane Selegim

Alienação eleitoral: uma visão multidimensional

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

Produção legislativa: um estudo de caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

*José Antônio Perez Rojas Mariano de
Azevedo, Philippe Chaves Guedon e
Ivan Albuquerque Araujo*

As mulheres no legislativo municipal: representação feminina na Câmara Municipal de Juiz de Fora - MG

Laura Gomes Barbosa

As mulheres no Legislativo municipal: Representação feminina na Câmara Municipal de Juiz de Fora - MG¹

Laura Gomes Barbosa²

Resumo

Este trabalho se dedica a investigar o comportamento político de vereadoras e vereadores eleitos na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, entre os anos de 2002 e 2015, através de análise dos projetos de lei apresentados pelos e pelas parlamentares em seus respectivos mandatos. Esperamos compreender se, uma vez eleitas e inseridas no Poder Legislativo municipal, as vereadoras orientam seu comportamento legislativo por temáticas específicas, tendendo a priorizar uma agenda feminina predominantemente voltada para os interesses, problemas e questões relacionados diretamente com as mulheres enquanto grupo social. Percebeu-se que a presença de mulheres nas esferas da política formal faz diferença do ponto de vista de uma representação substantiva que considere as demandas, os interesses e as questões inerentes a este grupo específico da população. Assim, destaca-se a importância da noção de representação descritiva (PITKIN, 1967; MANSBRIDGE, 1999), na qual uma representação eficaz é aquela onde o representante espelha as características externas dos representados, em conjunto com a ideia de perspectiva social (YOUNG, 2006), em que os dois atores políticos – representante e representado – partilhariam visões de mundo parecidas, em função de seu posicionamento na sociedade.

1 Esse é um dos produtos da pesquisa Representação Política e Clientelismo: velhas questões e novos contextos, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG e desenvolvida pelo Núcleo de Estudos de Política Local – NEPOL – PPGCSO – UFJF. O artigo é resultado de versão apresentada no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, adicionado por melhorias indicadas pelos componentes do grupo de trabalho no âmbito do Congresso.

2 Graduada em Ciências Humanas e Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestranda em Ciências Sociais na mesma instituição de ensino. E-mail: lauragb.barbosa@gmail.com

Introdução

Na Ciência Política brasileira, muitos autores se dedicaram a compreender as causas da sub-representação das mulheres na política, os determinantes socio-econômicos, políticos, institucionais e culturais de sua marginalização e o impacto das reformas institucionais sobre o desempenho eleitoral de candidatas mulheres. Um número bem menor de estudos, porém, se dedica a investigar o comportamento político de mulheres eleitas, seja no Legislativo, seja no Executivo. Neste trabalho, nosso objetivo é compreender se a presença de mulheres nas esferas da política formal faz diferença do ponto de vista de uma representação substantiva dos interesses, problemas e questões que, atualmente, se relacionam com este grupo específico da população.

Para tanto, analisaremos o comportamento legislativo de vereadoras e vereadores eleitos na cidade de Juiz de Fora - MG, entre os anos de 2002 e 2015, através dos projetos de lei apresentados durante seus respectivos mandatos. Tomando os vereadores do sexo masculino como parâmetro de comparação, investigaremos se, uma vez eleitas e inseridas no Poder Legislativo municipal, as vereadoras orientam seu comportamento político por temáticas específicas, tendendo a priorizar uma agenda tradicionalmente voltada para os interesses das mulheres, tais como a violência doméstica, a saúde da mulher, a construção e o funcionamento de creches, a disparidade entre salários de homens e mulheres, a própria sub-representação feminina na política, entre outros.

Por meio da investigação proposta, esperamos ser capazes de compreender em que medida a presença de mulheres nos legislativos municipais contribui para uma melhor representação substantiva. Esperamos, ainda, oferecer uma contribuição aos debates que animam a teoria da representação no que diz respeito à legitimidade e à importância da representação descritiva e da representação especial de grupos.

As faces da representação política: uma perspectiva comparada

O modelo de representação descritiva foi conceituado por Hanna Pitkin em sua paradigmática obra “O Conceito de Representação” (1967), a partir da qual a autora elabora considerações acerca da ideia moderna de representação que se desenvolveu a partir do século XIX, e suas múltiplas inserções ao longo do tempo.

Para Pitkin, a concepção descritiva da representação pressupõe que “Uma legislatura, para ser representativa, deve ser um mapa preciso de toda a nação, um retrato do povo, um eco fiel de suas vozes, um espelho que reflete com exatidão os

vários segmentos do público” (PITKIN, 1967:15). Assim, uma pessoa estaria apta a se colocar no lugar de outra desde que ambas sejam parecidas, não importando o modo como ela age dentro dos espaços de poder, e sim o que ela é ou como parece ser.

A autora se mostra cética quanto à ideia de uma representação fundamentada na descrição, legitimada unicamente pela semelhança entre representante e representado, uma vez que, para Pitkin, a representação do tipo descritivo não é capaz de esclarecer a respeito da forma como os representantes agirão no interior das esferas decisórias. Nota-se, aqui, a importância de uma representação baseada no “agir por outros”, ou seja, no modo como os representantes se relacionam com os representados e, principalmente, se os primeiros são capazes de colocar as perspectivas e as demandas dos últimos em discussão nos espaços políticos institucionais.

Em uma perspectiva divergente, Jane Mansbridge (1999) aponta a importância desse modelo de representação para grupos com algum tipo de desvantagem histórica, já que ele seria capaz de promover a representação substantiva de interesses por meio de uma melhor qualidade da comunicação nos processos deliberativos, além de colaborar na criação de um novo significado social em torno da habilidade, no nosso caso por parte das mulheres, de exercerem cargos de poder e liderança, denominada pela autora como “capacidade para governar”. Não obstante, Mansbridge aponta que um risco deste tipo de representação está em supor que todos os membros de determinado grupo partilham de uma identidade única, da qual nenhuma outra pessoa poderia partilhar. Este “essencialismo” pode ser agravado quando as semelhanças compartilhadas são, principalmente, características biológicas, tais como a cor da pele ou os órgãos sexuais, em detrimento das semelhanças sociais e históricas.

Esse aspecto essencialista da representação descritiva seletiva, porém, poderia ser amenizado buscando-se sempre refletir a diversidade interna inerente aos grupos sub-representados, em concordância com o que Iris Young (2006) vai chamar de *perspectiva social*.

Para Young, a noção de perspectiva social sugere que indivíduos que se encontram diferentemente posicionados na sociedade teriam, por conseguinte, experiências, histórias, vivências e compreensões do mundo social distintas, que se originaram a partir de seus posicionamentos iniciais. Em síntese, a concepção de perspectiva social sinaliza que os atores que se encontram “próximos” no campo social, ou seja, que partilham de um mesmo posicionamento social, possuem pontos de vista e perspectivas semelhantes sobre o campo no qual estão inseridos: “A perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre

processos sociais em função das posições que neles ocupam” (YOUNG, 2006). Ela não se limita a um conteúdo específico, mas é, sim, um conjunto de experiências, vivências e questões através das quais podemos «olhar os processos sociais sem determinar o que se vê” (*id, ibid*).

Anne Phillips (2001) afirma que a representação descritiva pode ser deixada de lado quando o contexto de diferença é marcado pela diversidade intelectual, no qual uma pessoa pode substituir a outra sem necessariamente precisar “espelhar” suas características físicas, econômicas, religiosas ou sociais. Entretanto, para ela, uma vez que a diferença seja concebida por experiências, vivências e identidades capazes de constituir as especificidades de determinado grupo, é mais difícil satisfazer as demandas e necessidades que lhe são inerentes sem incluir os membros deste grupo nos espaços de representação. Para Phillips, é concebível que os homens possam substituir as mulheres quando o principal problema que se coloca é o da representação por meio de políticas, programas ou ideais específicos com os quais estes dois grupos concordam ou tenham afinidades. Contudo, a autora argumenta que, quando o que está em questão é a representação das mulheres *per se*, o mais indicado é que elas próprias assumam a dianteira nas esferas representativas, colaborando para o que Mansbridge (1999) chamou de “capacidade para governar”, que consiste na percepção de que as mulheres detêm a *expertise* necessária para desempenhar funções de liderança.

Com base nas autoras mencionadas, partimos da hipótese de que o fato de um ator legislativo estar inserido em determinado grupo social e partilhar de suas singularidades faz diferença em termos de comportamento parlamentar. Ou seja, o fato de o representante ser uma mulher, no nosso caso, uma vereadora, a tornaria mais apta a representar as mulheres enquanto grupo social.

Enquanto que, para Pitkin, as características físicas dos representantes não são suficientes para esclarecer algo acerca do seu comportamento ou da qualidade da representação que eles irão exercer, para as demais autoras a representação descritiva, ou seja, a identidade do representante, importa. Podemos encontrar suporte sobretudo no que Jane Mansbridge afirma a respeito da representação descritiva: para ela, os representantes devem, fundamentalmente, espelhar as características externas de seus representados.

Mansbridge também destaca a importância das experiências de vida que são compartilhadas entre os atores. Assim, as experiências e as vivências partilhadas pelas mulheres enquanto grupo social favoreceriam a ideia de uma representação baseada no modelo descritivo, através, principalmente, de uma melhor qualidade de comunicação nos processos deliberativos.

Já para Iris Young e Anne Phillips, para além de uma representação essencialmente descritiva, a ideia de perspectiva social será crucial para a qualidade da representação, que dependerá, sobretudo, de um compartilhamento de ideias, valores e interesses por parte dos atores que, muitas vezes, não está previamente garantido e necessita ser construído. Isso sugere que o quanto uma vereadora será capaz de representar substantivamente e simbolicamente os interesses das mulheres dependerá, em grande medida, de sua trajetória precedente e do quanto ela se identifica e compartilha experiências com este grupo social.

Este raciocínio nos conduz a um modelo de representação que Nadia Urbinati (2006) vê como sendo um processo dinâmico, capaz de construir e de reconstruir identidades e criado, sobretudo, pelos próprios atores políticos – o representante e o representado. Para a autora, os eleitores não devem ser vistos essencialmente como quantificações genéricas e abstratas, mas sim como seres complexos, detentores de opiniões, pontos de vista, perspectivas e influência política próprios e divergentes. Sob essa perspectiva, uma parlamentar mulher pode, a princípio, não se identificar com um grupo social específico e não partilhar interesses ou pontos de vista relativos a este grupo. No entanto, considerando a representação como um processo dinâmico capaz de se transformar ao longo do tempo, a vereadora pode, através da interação com as representadas mulheres, adquirir uma espécie de consciência de pertencimento ao grupo em questão.

No nosso entendimento, não é possível tratar pessoas e ideias como dois opostos que se excluem, na medida em que, de certa forma, ambas estão intimamente relacionadas. Deste modo, tanto o ponto de vista da representação descritiva quanto o da representação de perspectivas apresentam potenciais falhas e são passíveis de críticas quando analisados separadamente. No entanto, os dois modelos de representação política podem se complementar mutuamente se pensarmos a representação enquanto um processo dinâmico, na medida em que é na sua atuação conjunta que talvez se possa encontrar o sentido real de uma representação eficaz, que contemple ideias e pessoas que hoje se encontram marginalizadas dos espaços de poder e tomada de decisão institucionais.

A agenda feminina

O que chamamos aqui de agenda feminina deve ser visto como um conjunto de questões substantivas que interessam particularmente a um número maior de mulheres em comparação com os homens, uma vez que, neste momento e espaço,

estão intimamente relacionadas com as condições de vida das mulheres, seus direitos e com as injustiças e tipos de violência que elas vivenciam cotidianamente.

Enfatizamos que o risco de um tratamento essencialista do que possa ser uma agenda feminina não considera o caráter histórico e conjuntural de todo o processo de construção desta agenda, que tem sido, ao longo do tempo, constantemente revista, na medida em que demandas saem de cena para que outras possam surgir. Deste modo, uma agenda que considere os interesses, os pontos de vista, os problemas e as questões relacionadas às mulheres enquanto grupo social é construída basicamente sobre uma base fluída, mutável e dinâmica, assim como está intimamente relacionada às características do lugar e da época em que se desenrola o processo de representação.

Importa aqui destacar que não se trata de afirmar que as representantes mulheres devam ser natural ou automaticamente alinhadas e sensíveis aos temas que habitam esta agenda. A partir da noção de perspectiva social, porém, sustentamos a hipótese de que as mulheres são, potencialmente, mais sensíveis a certas temáticas em função das experiências e vivências que compartilham por meio de seu posicionamento na sociedade. Dessa forma, mesmo mulheres que, em decorrência de sua trajetória não tenham tido articulação com movimentos de mulheres e atuação relevante em torno das questões que habitam o que chamamos de agenda feminina, uma vez eleitas, no novo contexto do exercício da representação, teriam maior potencial para traduzir as vivências e experiências do grupo ao qual pertencem em termos políticos. Essa hipótese está em conformidade com a forma como Urbinati vê a representação, como um processo e uma relação que se dá no espaço e no tempo, a partir da qual representante e representado são percebidos como atores ativos e centrais.

Desenho da pesquisa

O município de Juiz de Fora está localizado na região da Zona da Mata de Minas Gerais. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade possuía, em 2016, número estimado de 559.636 habitantes, sendo por isso considerada de porte grande. Seu Índice de Desenvolvimento Humano municipal, no ano de 2010, era de 0,778, constituindo-se em um município rico³. A Câmara Municipal de Juiz de Fora conta com 19 vereadores.

3 Fonte: IBGE Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670&search=minas-gerais|juiz-de-fora>. Acessado em: 24 de novembro de 2016.

Estabelecemos como período de análise os anos de 2002 a 2015, para o qual há dados disponibilizados *online*, no portal da Câmara. O estudo foi, assim, realizado durante as quatro últimas legislaturas municipais: 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016.

Como estratégia de análise, buscamos investigar o comportamento legislativo de todas as vereadoras que exerceram mandato nesse período, comparando com vereadores do sexo masculino com perfil semelhante ao das parlamentares. Analisamos, então, os perfis e a produção legislativa de três vereadoras e três vereadores, configurando um total de seis parlamentares estudados.

Este cenário nos permite destacar a já conhecida problemática do baixo número de mulheres que, historicamente, têm ocupado cargos políticos, seja no poder Executivo, seja no poder Legislativo, tanto em âmbito nacional quanto local. Nas câmaras municipais esse problema se agrava, como pode ser notado no caso da cidade de Juiz de Fora: em todas as quatro legislaturas investigadas, sobre um total de 19 vereadores, nunca houve, simultaneamente, mais de uma mulher.

A inclusão, na pesquisa, de vereadores do sexo masculino possibilitou a realização de um estudo comparado entre homens e mulheres, e permitiu que tivéssemos um parâmetro para avaliar a atuação específica das mulheres dentro da Câmara Municipal. Buscamos vereadores que possuíssem um perfil o mais parecido possível com o das vereadoras aqui analisadas, focando principalmente nas semelhanças referentes à ideologia do partido pelo qual o vereador/a foi eleito/a, à escolaridade, à idade e ao estado civil de cada vereador/a. O método de escolha dos parlamentares do sexo masculino se deu por meio de sorteio.

Sendo assim, contamos com três perfis diferentes de parlamentares, indicados na Tabela 1.

Tabela 1. Perfil dos/as vereadores/as por legislatura, partido, idade, estado civil, escolaridade e profissão.

Perfil	Legislatura	Partido	Idade	Estado Civil	Escolaridade	Profissão
Vereadora 1	2001-2004	PCdoB	57	Casada	Superior Completo	Professora
Vereador 1	2005-2008	PDT	53	Casado	Superior Completo	Médico
Vereadora 2	2005-2008	PL	35	Casada	Superior Incompleto	Despachante
Vereador 2	2001-2004	PMDB	36	Casado	Superior Completo	Não informado
Vereadora 3	2009-2012 2013-2016	PDT	65	Divorciada	Superior Completo	Professora
Vereador 3	2009-2012	PTC	69	Casado	Superior Completo	Médico

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Em seguida, nos dedicamos à análise dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares e à construção do banco de dados. Posteriormente, esquematizamos as temáticas em categorias, que buscaram elencar as principais áreas de políticas públicas, tais como saúde, educação, infraestrutura, assistência social, entre outros.

O comportamento legislativo das vereadoras e dos vereadores na Câmara Municipal de Juiz de Fora

Analisaremos, aqui, o comportamento legislativo dos e das parlamentares da Câmara Municipal de Juiz de Fora através dos projetos de lei por eles propostos no período de suas respectivas legislaturas. Esperamos ser capazes de avaliar se, do ponto de vista de uma representação substantiva, as vereadoras têm sido capazes de tematizar os principais tópicos que permeiam uma agenda voltada para os interesses, problemas e questões relacionados às mulheres enquanto grupo social, sem com isso ficarem limitadas ou isoladas apenas em matérias e pautas específicas. A análise de cada vereador ficou circunscrita ao período em que ele exerceu mandato conforme detalhado na Tabela 1.

Na tabela 2, organizamos todos os 521 projetos de lei apresentados de acordo com a situação de cada projeto.

Tabela 2. Projetos de lei apresentados, por vereador(a) e situação

	Vetado totalmente	Transformado em norma jurídica	Arquivado pedido do autor	Retirado pelo autor	Arquivado	Rejeitado em plenário	Arquivado temporariamente	Retirado pelo presidente	Em tramitação	Total
Vereador 1						0	0			169 (32,4)
Vereador 2	3	52	6	6	5	0	1	0	0	73 (14,0)
Vereador 3	0	28	3	4	1	0	0	0	5	41 (7,9)
Subtotal homens	4	232	11	10	17	0	1	2	6	283 (54,3)
Vereadora 1	0	8	1	4	2	2	0	0	0	17 (3,3)
Vereadora 2	8	53	26	6	15	2	0	0	0	110 (21,1)
Vereadora 3	2	85	9	2	1	0	0	0	12	111 (21,3)
Subtotal mulheres	10	146	36	12	18	4	0	0	12	238 (45,7)
Total	14	378	47	22	35	4	1	2	18	521 (100,0)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Em dois casos as parlamentares do sexo feminino apresentaram um maior número de projetos, se comparadas com seus colegas do sexo masculino. As Vereadoras 2 e 3 propuseram, respectivamente, 110 e 111 PL's, ao passo que os Vereadores 2 e 3 apresentaram, nesta ordem, 73 e 41 proposições ao longo de seus mandatos. Em todo caso, é importante lembrar que a Vereadora 3 exerceu dois mandatos no período que compreende nossa análise. A situação se inverte apenas no primeiro caso: enquanto o Vereador 1 propôs um total de 169 PL's, a Vereadora 1 apresentou 17 proposições durante o período em que exerceu seu mandato.

O parlamentar que mais apresentou projetos de lei foi o Vereador 1 que, conforme já mencionado, se ocupou de 169 proposições ao longo de sua legislatura. No total de 521 PL's apresentados pelos 6 parlamentares analisados, observa-se certo equilíbrio entre os vereadores, responsáveis por 54,3% do total de PLs, e as vereadoras, responsáveis por 45,7%.

No que concerne à situação dos PL's, observamos que o Vereador 1 foi o que mais obteve projetos transformados em norma jurídica. Em uma mesma direção, de um total de 378 PL's apresentados por homens e mulheres que se transformaram em norma jurídica, 232 (61,4%) foram propostos pelos parlamentares do sexo masculino e 146 (38,6%) foram apresentados por mulheres.

Observando conjuntamente as categorias “Arquivado a Pedido do Autor”, “Retirado pelo Autor”, “Arquivado”, “Arquivado Temporariamente” e “Retirado pelo Presidente”, percebe-se que as mulheres saíram na frente dos homens no que se refere ao número de proposições barradas em plenário. Elas atingiram o total de 66 (61,7%) propostas vetadas, à medida que eles atingiram o número de 41 (38,3%) proposições arquivadas, totalizando 107 PL’s barrados no contexto aqui analisado.

Dos 521 projetos de lei estudados, somente quatro se enquadraram na categoria “Rejeitado em Plenário”. Não obstante, dos quatro PL’s rejeitados, nenhum foi apresentado por vereadores do sexo masculino. Apenas as mulheres, mais especificamente as Vereadoras 1 e 2, tiveram suas proposições rejeitadas nos casos aqui analisados. No grupo das proposições totalmente vetadas, a situação é parecida: enquanto as mulheres tiveram 10 de seus projetos de lei vetados, os homens somaram apenas quatro proposições não aprovadas.

Com base no grupo de vereadores aqui estudados e por meio das informações que, até o momento, conseguimos extrair dos dados coletados, é possível afirmar que as mulheres não só apresentaram menos projetos de lei, como também tiveram mais proposições arquivadas, vetadas e rejeitadas em comparação com os homens, o que pode significar uma maior dificuldade, por parte delas, em fazer seus projetos avançarem no interior das instâncias institucionais.

Na tabela 3, buscamos classificar em categorias todos os projetos de lei que foram transformados em norma jurídica.

Tabela 3. Projetos de lei transformados em norma jurídica, por categoria e por vereador(a)

Tema	Vereador 1	Vereador 2	Vereador 3	Subtotal Homens	Vereadora 1	Vereadora 2	Vereadora 3	Subtotal Mulheres	Total
Utilidade pública	4	4	3	11	0	6	6	12	23
Denominação	120	2	5	127	0	7	5	12	139
Data comemorativa	0	8	0	8	0	1	3	4	12
Homenagem	23	14	17	54	4	20	29	53	107
Saúde	0	2	1	3	0	3	4	7	10
Educação	0	2	0	2	0	1	5	6	8
Assistência social	1	5	0	6	1	2	4	7	13
Indústria e comércio	0	4	0	4	0	1	0	1	5

Tema	Vereador 1	Vereador 2	Vereador 3	Subtotal Homens	Vereadora 1	Vereadora 2	Vereadora 3	Subtotal Mulheres	Total
Planejamento urbano	0	0	0	0	0	0	2	2	2
Infraestrutura	1	0	0	1	0	2	1	3	4
Resíduos e lixo	0	1	0	1	0	1	1	2	3
Saneamento básico e água	0	1	0	1	0	1	2	3	4
Esporte e lazer	0	0	0	0	0	1	3	4	4
Direitos humanos	0	2	0	2	0	1	0	1	3
Serviço público	0	1	0	1	0	0	0	0	1
Impostos e taxas	0	1	0	1	0	0	0	0	1
Transporte público e trânsito	0	0	0	0	0	0	5	5	5
Mulheres	0	2	2	4	3	0	2	5	9
Outros	3	3	0	6	0	6	13	19	25
Total	152 (40,2)	52 (13,7)	28 (7,5)	232 (61,4)	8 (2,2)	53 (14,0)	85 (22,4)	146 (38,6)	378 (100,0)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

A maior parte dos projetos de lei apresentados tanto pelas vereadoras quanto pelos vereadores se concentram, sobretudo, nas categorias “Denominação” (36,8%) e “Homenagem” (28,3%). Isso se explica pelas restrições institucionais impostas aos vereadores na produção legislativa. A Constituição restringe a atuação dos legisladores municipais a um conjunto limitado de temas. Os temas de maior impacto jurídico e distributivo, por sua vez, são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o que deixa pouco espaço para os vereadores no que diz respeito à produção de norma legal. Para além desses dois temas sobre os quais versavam 65,1% dos PLs analisados, as demais proposições se encontram bastante dispersas entre as demais categorias.

É importante destacar que não necessariamente um parlamentar que propôs ou aprovou um número maior de projetos pode ser considerado mais atuante no que concerne a apresentar propostas de maior relevância ou impacto social. Chamamos aqui de propostas com pouca relevância aquelas que, de modo geral, não possuem grande impacto sobre a ordem jurídica ou importantes efeitos distributivos ou sociais como, por exemplo, as datas comemorativas, as denominações de logradouros e as homenagens.

A tabela 4 permite observar esta problemática mais de perto.

Os projetos foram agrupados em cinco temas: “Legislação de Pequeno Impacto”, no qual se encontram as propostas que versam sobre datas comemorativas, denominações e homenagens; “Utilidade Pública”; “Políticas Públicas Substantivas”; “Mulheres”; e “Outros”.

Tabela 4. Projetos de lei apresentados por tema e por vereador(a)

	Legislação de pequeno impacto	Utilidade pública	Políticas públicas substantivas	Mulheres	Outros	Total
Vereador 1	160	4	2	0	3	169
Vereador 2	29	4	33	3	4	73
Vereador 3	25	4	9	2	1	41
Subtotal homens	214 (73,5)	12 (48,0)	44 (30,8)	5 (25,0)	8 (19,0)	283 (54,3)
Vereadora 1	5	0	5	6	1	17
Vereadora 2	32	6	54	4	14	110
Vereadora 3	40	7	40	5	19	111
Subtotal mulheres	77 (26,5)	13 (52,0)	99 (69,2)	15 (75,0)	34 (81,0)	238 (45,7)
Total	291 (55,8)	25 (4,8)	143 (27,4)	20 (3,8)	42 (8,1)	521 (100,0)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados no portal da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Nota-se uma propensão maior, por parte dos vereadores do sexo masculino, à proposição de legislação de pouca relevância. Os homens foram responsáveis por 73,5% de todas as proposições de baixo impacto distributivo e/ou social. Já na categoria “Políticas Públicas Substantivas”, na qual se encontram as proposições que, de algum modo, geram impactos sociais mais efetivos para a população e que envolvem, sobretudo, temas referentes à saúde, educação, assistência social, infraestrutura, esporte e lazer, entre outros, o cenário acima descrito se inverte: as parlamentares do sexo feminino foram responsáveis por 69,2% do total das proposições. Logo, a superioridade dos homens no número de proposições apresentadas se explica pela grande quantidade de PL’s com baixo impacto. As mulheres, por seu turno, parecem preferir concentrar suas energias em PL’s com maior impacto social.

Considerando os objetivos desta pesquisa, optamos por analisar separadamente a categoria “Mulheres”. Nesta categoria, as mulheres foram claramente superiores, sendo responsáveis por 75% do total de proposições apresentadas. Dos 15 projetos de lei apresentados pelas vereadoras, 9 eram referentes à maternidade

e à saúde da mulher; dois dispunham sobre a criação de creches no município; um estava relacionado com assistência social e visava ao tratamento diferenciado às mulheres de família cadastradas nos programas habitacionais populares da cidade de Juiz de Fora; um tinha como objetivo instituir no município a Semana da Mulher; um dispunha sobre a obrigatoriedade de divulgação da página da mulher no site oficial da Prefeitura; e por último, um projeto que determinava que uma porcentagem dos cargos comissionados ou de órgãos colegiados da administração pública municipal fosse destinada às mulheres.

Já no caso dos vereadores homens, que foram responsáveis por 25% das proposições inseridas na categoria “Mulheres”, a temática da maternidade prevaleceu: quatro, dos cinco PL’s apresentados pelos parlamentares, se referiam a este tema. A quinta proposição tinha como objetivo instituir, na cidade de Juiz de Fora, o chamado Dia Municipal da Mãe Solteira.

Do total de 20 PL’s que aludiam de algum modo à agenda feminina, nove se transformaram em norma jurídica. Desses nove projetos de lei, seis estavam relacionados com a saúde da mulher e a maternidade; um instituiu a Semana da Mulher; um dispunha sobre a criação do Dia Municipal da Mãe Solteira; e um se referia à divulgação da página da mulher no site oficial da Prefeitura de Juiz de Fora. Dos 15 PL’s apresentados pelas parlamentares do sexo feminino, cinco se transformaram em norma jurídica.

Este cenário, no qual as vereadoras mulheres, em comparação com seus colegas do sexo masculino, se mostraram mais atuantes no que diz respeito a levar, para o interior das instâncias de representação, temáticas que podem ser incorporadas a uma agenda feminina, reforça nossa hipótese de que o fato de um representante partilhar as perspectivas, as necessidades e as vivências de determinado grupo social faz diferença no que se refere ao seu comportamento parlamentar.

Através da ideia de representação descritiva em conjunto com a noção de perspectiva social, é possível constatar, no contexto aqui observado, que as parlamentares do sexo feminino têm se mostrado mais aptas a representar as demandas e as necessidades das mulheres enquanto grupo social, por meio da apresentação de propostas que estão profundamente relacionadas com as condições de vida das mulheres no momento atual, principalmente no que diz respeito à maternidade, à saúde da mulher e à criação de creches municipais.

Dentre as proposições elaboradas pelas vereadoras, destacamos o PL que tinha como objetivo destinar 30% dos cargos em comissão ou em órgãos colegiados da administração pública municipal às mulheres. Nota-se aqui a tentativa, através da representação política, de se combater a marginalização feminina

dentro da arena político-decisória, já que a autora da proposta direcionou seu comportamento parlamentar no sentido de tentar ampliar o espaço e as oportunidades institucionais para uma maior participação feminina na política.

Este tipo de atuação legislativa por parte das mulheres eleitas encontra respaldo, sobretudo, no que Mansbridge (1999) chama de “capacidade para governar”. Políticas públicas que visem ampliar a presença de mulheres dentro dos espaços políticos institucionais podem contribuir, se efetivadas, para a criação de um novo significado social ao redor da habilidade, por parte das próprias mulheres, de exercerem cargos de poder e liderança, em detrimento da concepção de que elas seriam supostamente menos aptas à carreira política, em comparação com os homens. Para a autora, este seria um dos principais benefícios da representação descritiva.

Considerações finais

Nosso objetivo aqui consistiu em compreender, por meio da análise do comportamento legislativo de vereadoras e vereadores eleitos na cidade de Juiz de Fora entre os anos de 2002 e 2015 se, do ponto de vista de uma representação substantiva de interesses, perspectivas, ideias e demandas específicas, faz diferença a presença ou não de mulheres nas arenas decisórias da política formal. Através da análise dos projetos de lei propostos no período em que exerceram mandato na Câmara Municipal de Juiz de Fora, investigamos se houve uma maior propensão, por parte das vereadoras mulheres, a orientarem seu comportamento político por determinadas pautas e temas associados ao que definimos aqui como sendo uma agenda feminina, voltada para os interesses e as condições de vida das mulheres neste momento e lugar.

Com base, sobretudo, na noção de representação descritiva e de perspectiva social, a pesquisa girou em torno da hipótese de que as vereadoras do sexo feminino estariam mais aptas a representar as mulheres, uma vez que representantes e representadas estariam inseridas em um mesmo grupo social e partilhariam vivências e pontos de vista comuns, em função de seu posicionamento na sociedade.

Foi possível concluir que, de modo geral, os vereadores do sexo masculino apresentaram mais PL's (54,3%), se comparados com suas colegas do sexo feminino (45,7%). Constatamos também que os parlamentares homens lograram mais êxito no que se refere a transformar suas proposições em norma jurídica: 61,4% do total dos PL's transformados em lei foram propostos pelos vereadores, na medida

em que as vereadoras foram responsáveis por 38,6% do total de projetos que se transformaram em norma jurídica.

Contudo, este resultado pode ser explicado por meio da análise das proposições por tema: boa parte dos projetos de lei apresentados pelos homens versaram sobre homenagens e datas comemorativas, temáticas consideradas de baixo impacto distributivo e social, e de tramitação mais facilitada. As mulheres, ao contrário, se mostraram menos preocupadas com a quantidade e mais com a qualidade dos PL's aprovados: os projetos de lei que versavam sobre legislação de pequeno impacto, no caso delas, consistiram em uma minoria do total de propostas transformadas em norma jurídica, ao mesmo tempo em que o número de proposições que versavam sobre políticas públicas substantivas tendeu a aumentar consideravelmente.

No que diz respeito às proposições com temáticas compatíveis ao que chamamos aqui de agenda feminina, ou seja, que estariam em sintonia com os interesses, problemas e questões relacionadas diretamente com as mulheres enquanto grupo social, as vereadoras também assumiram a dianteira, com o total de 15 propostas (75%) inseridas na categoria "Mulheres", enquanto os vereadores apresentaram apenas 5 projetos de lei (25%) que se enquadravam nesta condição. Além disto, de nove propostas aprovadas que diziam respeito aos temas mais salientes para as mulheres, cinco foram apresentadas pelas parlamentares do sexo feminino.

A análise aqui elaborada possui limitações, sobretudo no que se refere ao número de casos estudados, que se mostrou bastante reduzido por ter sido realizado somente em uma Câmara Municipal, mas também devido à já conhecida problemática da sub-representação feminina, uma vez que as mulheres têm, ainda hoje, ocupado de maneira insuficiente os espaços de representação institucionais.

Apesar disto, a pesquisa sugere a corroboração de nossa hipótese inicial: as parlamentares do sexo feminino, quando em comparação com homens com perfil semelhante, se mostraram mais sensíveis aos temas capazes de afetar, mais diretamente, os direitos e as condições de vida das mulheres, tendendo a dedicar mais esforços na implementação de uma agenda que considere, de forma substantiva, as demandas e os interesses geralmente associados a esta parcela da população. Portanto, no contexto aqui estudado, pode-se concluir que faz sentido a proposição dos que advogam pela representação descritiva, na qual os representantes devem, essencialmente, espelhar as características externas de seus representados. Porém, ressaltamos a importância da política de presença associada à política de ideias, tal como defendida por Anne Phillips, na qual os representantes não só

espelhariam as características físicas de seus representados, como também seriam mais sensíveis aos problemas e questões inerentes ao seu grupo social, em função de uma perspectiva social comum partilhada pelos atores em questão. Através da associação entre ideias e presença, acreditamos que seja possível encontrar o sentido real de uma representação eficaz, que seja capaz de contemplar não apenas pontos de vista, perspectivas e interesses, mas também grupos historicamente alijados das esferas decisórias.

Ademais, a representação especial de grupos não pode ser concebida como uma questão que diz respeito apenas a categorias específicas da população, seja no caso das mulheres, seja no caso dos negros, seja no caso de qualquer outro grupo com algum tipo de desvantagem histórica. Trata-se, sobretudo, de um desafio que deve ser enfrentado por toda a sociedade, a fim de que os espaços político-decisórios se transformem, de fato, em espaços plurais e democráticos, capazes de abranger e beneficiar o maior número possível de pessoas que ainda hoje permanecem insuladas das arenas de poder institucionais.

Referências Bibliográficas

- ALVES, A. E. S., 2013. Divisão Sexual do Trabalho: a separação da produção do espaço reprodutivo da família. *Trab. Educ. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11 n. 2, pp. 271-289, maio/agosto.
- ARAÚJO, C., 2001. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, Vol. 9, nº 1. Florianópolis, pp. 231-252.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F., 2013. *Teoria Política e Feminismo: abordagens brasileiras*. Vinhedo: Editora Horizonte, 290 p.
- CAMPOS, L. A.; MIGUEL, L. F., 2008. O Oito de Março no Congresso: representações da condição feminina no discurso parlamentar. *Cadernos Pagu* (31), julho-dezembro: 471-508.
- COSTA, A. A. A., 1998. *As donas no poder: mulher e política na Bahia*. Salvador: NEIM/UFBA - Assembleia Legislativa da Bahia. 248 p.
- FILHO, Paulo M. D'Avila, JORGE, Vladimyr Lombardo & LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira, 2014. Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de 'indicações' pelos vereadores cariocas. In: ROCHA, M.M.; KERBAUY, M.T.M. (Orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: UFJF.

- GILLIGAN, C., 1990. *Uma voz diferente: psicologia da diferença entre homens e mulheres da infância à idade adulta*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos. 190 p.
- HIRATA, H., KERGOAT, D., 2007. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, set./dez.
- MANSBRIDGE, J., 1999. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'. *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 3, August, pp. 628-57.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2011. *Caleidoscópio Convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: Editora Unesp, 241 p.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2014. *Feminismo e Política: uma introdução*. 1ª ed., São Paulo: Boitempo, 164 p.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2010. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 18(3): 336, setembro - dezembro.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F., 2013. *Teoria Política Feminista: textos centrais*. Vinhedo: Editora Horizonte, 376 p.
- MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F., 2009. O Gênero do Discurso Parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, pp. 201 a 221.
- MIGUEL, L. F., 2001. Política de Interesses, Política do Desvelo: representação e “singularidade feminina”. *Estudos Feministas*, 1/2001, Ano 9, 2º semestre.
- MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M., 2006. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 14(2): 248, maio - agosto.
- MIGUEL, L. F., 2000. Teoria Política Feminista e Liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15 n o 44, outubro.
- PATEMAN, C., 1993. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 347 p.
- PHILLIPS, A., 2001. De uma política de ideias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, Vol. 9, nº 1. Florianópolis, pp.268-290.
- PINHEIRO, L. S., 2007. *Vozes Femininas na Política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: Brasília.
- PITKIN, H. O Conceito de Representação. In: CARDOSO, F.H.; MARTINS, C.E. (Orgs.) *Política e Sociedade 2*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

- RANGEL, P. D., 2009. *Sex and the city: reflexões sobre a representação parlamentar feminina e as eleições municipais de 2008. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 12, n. 1, pp. 69-78, jan./jun.*
- ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M., 2014. *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: UFJF. 278 p.*
- SAFFIOTI, H., 2013. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade. São Paulo: Expressão Popular, 528 p.*
- SILVA, B. S., 2014. Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara - SP. In: ROCHA, M.M.; KERBAUY, M.T.M. (Orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: UFJF.*
- URBINATI, N., 2006. O que torna a representação democrática? *Lua Nova, São Paulo, 67: 191-228.*
- YOUNG, I. M., 2006. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova, São Paulo, 67: pp. 139-190.*