

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

DANIELA LEANDRO REZENDE

**Qual o lugar reservado às mulheres?
Uma análise generificada de comissões legislativas
na Argentina, no Brasil e no Uruguai**

Belo Horizonte
2015

DANIELA LEANDRO REZENDE

**Qual o lugar reservado às mulheres?
Uma análise generificada de comissões legislativas
na Argentina, no Brasil e no Uruguai**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Democracia

Orientadora: Prof.^aDr.^a Magna Inácio

Coorientador: Prof. Dr. Royce Carroll

Belo Horizonte
Faculdade De Filosofia E Ciências Humanas
Universidade Federal De Minas Gerais
24 de junho 2015

320
R467q
2015

Rezende, Daniela Leandro

Qual o lugar reservado às mulheres? [manuscrito] :
uma análise generificada de comissões legislativas na
Argentina, no Brasil e no Uruguai / Daniela Leandro
Rezende. - 2015.

186 f.

Orientadora: Magna Maria Inácio.

Coorientador: Royce Carroll.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Relações de gênero -
Teses. I. Inácio, Magna, 1968- II. Carroll, Royce . III.
Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

**ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA
DANIELA LEANDRO REZENDE**

Realizou-se, no dia 24 de junho de 2015, às 14:00 horas na Sala 1012 - 1º andar da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada ***"Qual o lugar reservado às mulheres? Uma análise generificada de comissões legislativas na Argentina, no Brasil e no Uruguai"***, apresentada por DANIELA LEANDRO REZENDE, número de registro 2011676210, graduada no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida (DCP/UFMG), Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo (DCP/UFMG), Prof. Paulo Magalhães Araújo (UFES) e Profa. Teresa Sacchet (University of California, Berkeley).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 24 de junho de 2015.

Prof. Magna Maria Inácio – Orientadora
(DCP/UFMG)

Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida
(DCP/UFMG)

Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo
(DCP/UFMG)

Prof. Paulo Magalhães Araújo
(UFES)

Profa. Teresa Sacchet
(University of California, Berkeley)

*Para Maria, Magna e Marlise:
inspiração e sentido.*

AGRADECIMENTOS

Digo: o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia. (*Grande Sertão: Veredas*, João Guimarães Rosa)

Agradeço a todas e todos que me acompanharam nesta travessia:

Maria, Walter e Juninho, origem de tudo, fundamento, raiz.

Flávio, meu amor, parceiro por tantas veredas.

Às amigas e amigos de Viçosa, que são minha outra família: Daniela, Diogo, Ana Luísa, Jozi, Rose, Lu B, Ana Paula.

À amigas e amigos quase-irmãs (ãos): Ju, Evelinda, Alice, Carol, Lidi, Denis, Carlos, Daniel, Rodrigo, Pam, Yza, Lu Andrade, Felipe, Bebel.

Às amigas e amigos "do DCP", que tornaram a travessia mais "entendível" e suportável: Mariah, Aninha, Breno, Marina, Thiago, Mari, Carol, Iris, Danusa.

Às amigas e amigos de Houston: Marie-Theres, Miguel, Hyejin, Michael, Luana e Paraná, por me fazerem sentir em casa mesmo estando tão distante.

Aos colegas e amigos do DCS, pelo incentivo, apoio e solidariedade.

Às professoras Magna e Marlise, por quem tenho carinho, admiração e gratidão enormes, maiores incentivadoras dessa travessia.

Às professoras Marlise Matos e Teresa Sacchet e aos professores Carlos Ranulfo e Paulo Magalhães Araújo, que gentil e prontamente aceitaram ler e avaliar esse trabalho. Também agradeço ao professor Daniel Chasquetti e à professora Marlise Matos por terem participado da banca de qualificação, etapa que contribui sobremaneira para a elaboração da tese.

Aos professores Mark P. Jones e Royce Carroll da Rice University, pela oportunidade, incentivo e apoio.

Às professoras e aos professores do DCP, por tantos anos de aprendizado e troca.

À Adilsa e ao Alessandro, por toda presteza e paciência.

À CAPES, pela concessão da bolsa de doutorado-sanduiche, experiência que contribuiu de forma definitiva para a realização da pesquisa doutoral.

Mesmo quando o caminho está nominalmente aberto - quando nada impede que uma mulher seja médica, advogada, funcionária pública - , são muitos, imagino eu, os fantasmas e obstáculos pelo caminho. Penso que é muito bom e importante discuti-los e defini-los, pois só assim é possível dividir o trabalho, resolver as dificuldades. Mas, além disso, também é necessário discutir as metas e os fins pelos quais lutamos, pelos quais combatemos esses obstáculos tremendos. Não podemos achar que essas metas estão dadas; precisam ser questionadas e examinadas constantemente. [...] Vocês ganharam quartos próprios na casa que até agora era só dos homens. Podem, embora com muito trabalho e esforço, pagar o aluguel. [...] Mas essa liberdade é só o começo; o quarto é de vocês, mas ainda está vazio. Precisa ser mobiliado, precisa ser decorado, precisa ser dividido. Como vocês vão mobiliar, como vocês vão decorar? Com quem vão dividi-lo, e em que termos? São perguntas, penso eu, da maior importância e interesse. Pela primeira vez na história, vocês podem fazer essas perguntas; pela primeira vez, podem decidir quais serão as respostas. (Virginia Woolf, *Profissões para mulheres*).

RESUMO

O objetivo central da tese é *avaliar se a desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas configura um viés de gênero*. Seus objetivos específicos são: verificar em que medida sexo é uma variável relevante para explicar o acesso a recursos políticos, o que possibilitaria qualificar, de forma adequada, o caráter generificado da organização do legislativo; reavaliar o acesso das mulheres a recursos políticos, considerando não apenas os percentuais relativos desses grupos, mas também os recursos procedimentais disponíveis a essa minoria política, a partir da análise de diferentes arranjos organizacionais; verificar, a partir de uma abordagem comparada, que fatores podem interagir com a dimensão de gênero no sentido de corrigir ou aprofundar desigualdades de gênero. Para tanto, desenvolvi uma análise comparada das comissões legislativas de Orçamento, Constituição, Educação e Assistência social nas Câmaras baixas de Argentina, Brasil e Uruguai. Os resultados da pesquisa indicam que a dimensão de gênero é relevante no recrutamento para a comissão de Assistência Social, cujas jurisdições reproduzem as atividades tradicionalmente "femininas". Além disso, os resultados corroboram os achados de análises prévias, que indicam a relevância da expertise para a composição das comissões legislativas, seja essa derivada da formação universitária ou da experiência profissional de parlamentares. Ou seja, não se pode afirmar que a desproporção entre homens e mulheres nas comissões de Constituição, Orçamento e Educação decorra de um viés de gênero, mas sim de outras características associadas ao perfil de legisladores e legisladoras.

Palavras-chave: gênero, comissões legislativas, América Latina.

ABSTRACT

The main goal of this dissertation is to evaluate whether the disproportion between male and female legislators in the legislative committees set up a gender bias. Its specific objectives are: to determine the extent to which gender is a relevant variable in explaining access to political resources, which would allow to qualify, appropriately, the gendered nature of the legislative organization; re-evaluate women's access to political resources, considering not only the percentages for these groups, but also the available procedural features to this political minority, from the analysis of different organizational arrangements; verify, from a comparative approach, which factors can interact with gender to correct or deepen gender inequalities. Therefore, I developed a comparative analysis of Budget, Constitution, Education and Welfare committees in the Argentinian, Brazilian and Uruguayan Lower Chambers. The results indicate that gender is relevant for the assignment to Social Welfare committees, whose jurisdictions reproduce traditional "feminine" activities. In addition, the results confirm the findings of previous analyzes, which indicate the relevance of expertise for the assignment to legislative committees. That is, one can not claim that the disproportion between men and women in the Constitutio, Budget an Education committees results from a gender bias, but from other characteristics associated with legislators backgrounds.

Keywords: gender, legislative committees, Latin America.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Índice de direitos de minorias via sistema comissional	111
Tabela 2. Percentual de candidatas e legisladoras por partido político na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	122
Tabela 3. Características dos partidos na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005) ..	131
Tabela 4. Variáveis independentes e de controle - estatísticas descritivas.....	133
Tabela 5. Teste exato de Fisher para a associação entre características partidárias e composição das comissões de Orçamento e Constituição na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	134
Tabela 6. Razões de chance estimadas a partir de modelos logísticos para a composição da comissão de Orçamento na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005).....	135
Tabela 7. Número de legisladoras em comissões legislativas na Argentina (2007), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	140
Tabela 8. Indicador 1 - Desproporção de legisladoras em comissões legislativas nas Câmaras Baixas da Argentina (2008), do Brasil (2007) e do Uruguai (2005)	141
Tabela 9. Indicador 2 - Desproporção entre legisladoras e legisladores em comissões legislativas nas Câmaras Baixas da Argentina (2008), do Brasil (2007) e do Uruguai (2005)	143
Tabela 10. Número de observações por país	145
Tabela 11. Variáveis independentes - estatísticas descritivas	148
Tabela 12. Dados perdidos	149
Tabela 13. Teste de independência qui-quadrado (p-valor) para variáveis dependentes e independentes	149
Tabela 14. Teste de independência qui-quadrado (p-valor) para variáveis especialização e experiência profissional.....	152
Tabela 15. Teste de independência qui-quadrado (p-valor) para variáveis Especialização e Experiência profissional e Interesse especial	152
Tabela 16. Razões de chance estimadas a partir de modelos logísticos com efeitos fixos para a composição das comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	153
Tabela 17. Razões de chance estimadas a partir de modelos logísticos com efeitos aleatórios para a composição da comissão de Orçamento na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	185

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Sistema eleitoral e cotas de gênero na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2014).....	53
Quadro 2. Características das Câmaras Baixas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	54
Quadro 3. Características das bancadas femininas na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2014).....	55
Quadro 4. Perfis de representação política feminina - Argentina, Brasil e Uruguai (2010)	56
Quadro 5. Comissões ordinárias nas Câmaras Baixas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005) ¹	62
Quadro 6. Jurisdições das Comissões de Orçamento na Argentina, no Brasil e no Uruguai	66
Quadro 7. Jurisdições das Comissões de Constituição na Argentina, no Brasil e no Uruguai	67
Quadro 8. Jurisdições das Comissões de Educação na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2015).....	69
Quadro 9. Jurisdições das Comissões de Assistência Social na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2015)	70
Quadro 10. Hipóteses e variáveis	81
Quadro 11. Características do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005) – síntese das variáveis	85
Quadro 12. Estrutura do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	88
Quadro 13. Procedimentos do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005).....	101
Quadro 14. Poderes de agenda do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005).....	107
Quadro 15. Variáveis incluídas na construção do Índice de Direitos de Minorias via sistema comissional.....	109
Quadro 16. Características organizacionais dos partidos políticos na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	129
Quadro 17. Variáveis independentes.....	133
Quadro 18. Variáveis independentes.....	146

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Mulheres filiadas a partidos políticos vs. mulheres em comitês executivos nacionais de partidos na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2009)	120
Gráfico 2. Valores preditos para a composição da comissão de Orçamento na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	136
Gráfico 3. Variáveis dependentes - Composição das comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	146
Gráfico 4. Desempenho eleitoral vs. Integração às comissões de Orçamento, Constituição, Educação e Assistência Social na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005).....	151
Gráfico 5. Valores preditos para a composição das comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	154
Gráfico 6. Valores preditos para a interação entre Antiguidade e Sexo na composição da comissão de Constituição na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)	155
Gráfico 7. Valores preditos para a interação entre Especialização e Sexo na composição da comissão de Assistência Social na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005).....	156

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES: DA TEORIA DA MASSA CRÍTICA AO CONCEITO DE MINORIA POLÍTICA	16
1.1 DA MASSA CRÍTICA AOS DIREITOS DE MINORIAS POLÍTICAS	22
1.2 MODELOS ANALÍTICOS CLÁSSICOS E MINORIAS POLÍTICAS	29
1.3 ENTRE REPRESENTAÇÃO DESCRITIVA E SUBSTANTIVA: DIREITOS DE MINORIAS POLÍTICAS	43
2 PESQUISA COMPARADA: QUESTÕES FUNDAMENTAIS E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	49
2.1 ESTRATÉGIA DE COMPARAÇÃO, SELEÇÃO DA AMOSTRA E APRESENTAÇÃO DOS CASOS....	50
2.2 MODELOS EMPÍRICOS	58
Direitos de minorias via sistema comissional	58
Viés de gênero na composição de comissões legislativas	59
Variáveis independentes	71
Variáveis de controle	73
2.3 TÉCNICAS DE PESQUISA E FONTES DE DADOS.....	78
3 SISTEMA COMISSIONAL E DIREITOS DE MINORIAS POLÍTICAS	84
3.1 ESTRUTURA	87
3.2 PROCEDIMENTOS	96
3.3 PODERES	102
3.4 DIREITOS DE MINORIAS POLÍTICAS VIA SISTEMAS COMISSIONAIS DA ARGENTINA, DO BRASIL E DO URUGUAI	108
4 PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTAÇÃO DE MULHERES ALÉM DA ARENA ELEITORAL	113
4.1 PARTIDOS POLÍTICOS COMO ORGANIZAÇÕES GENERIFICADAS	114
4.2 GÊNERO E PARTIDOS POLÍTICOS NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO URUGUAI	120
Órgãos de mulheres.....	126
Reserva de vagas no comitê executivo nacional.....	128
4.3 RESERVA DE VAGAS NO COMITÊ EXECUTIVO NACIONAL E COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES LEGISLATIVAS	132
5 AVALIANDO O VIÉS DE GÊNERO NAS COMISSÕES LEGISLATIVAS	138
5.1 VIÉS DE GÊNERO COMO DADO DESCRITIVO	138
5.2 ALÉM DA DESCRIÇÃO: MECANISMOS CAUSAIS POR TRÁS DA DESPROPORÇÃO ENTRE LEGISLADORES E LEGISLADORAS EM COMISSÕES LEGISLATIVAS	144
5.3 DESPROPORÇÃO ENTRE LEGISLADORAS E LEGISLADORES NAS COMISSÕES LEGISLATIVAS COMO VIÉS DE GÊNERO?	157
CONCLUSÃO.....	160
REFERÊNCIAS.....	169
ANEXO I.....	182
ANEXO II.....	185
ANEXO III.....	186

INTRODUÇÃO

O tema central desta tese é a representação política política de mulheres. O debate internacional a respeito desse tema tende a enfatizar os impactos de diferentes sistemas eleitorais para a eleição de mulheres e os efeitos da elevação da do percentual de eleitas. Entretanto, além dos obstáculos associados ao acesso das mulheres ao Legislativo, destacam-se os entraves à atuação das legisladoras referentes à organização legislativa. Relatório apresentado pelo IDEA e IPU (MARX; BORNER, 2011, p. 5) verificou que

las mujeres están subrepresentadas en los altos cargos, que hay pocas reglas formales destinadas a promover la igualdad de género, que las parlamentarias siguen lidiando con dificultad para equilibrar el trabajo y la vida familiar y que una gran cantidad de reglas no escritas tienden a hacer la vida más difícil a las legisladoras.

Salienta-se, portanto, a necessidade de analisar a situação das mulheres eleitas incorporando o estudo sobre a organização do processo decisório, para avaliar a capacidade desse grupo em influenciar os processos de tomada de decisões políticas. Considero então que a existência de ações afirmativas ou cotas são importantes, mas seus efeitos podem ser minimizados e até anulados caso não seja dada atenção aos critérios que definem quem de fato pode influenciar o processo decisório no Legislativo.

Nesse sentido, este trabalho se volta às comissões legislativas, instâncias associadas ao desenvolvimento e especialização do poder Legislativo, particularmente importante para a atuação de minorias, devido à sua escala e ao critério de proporcionalidade partidária adotado na sua composição, generalizado nos legislativos latino-americanos (MONTERO; LÓPEZ, 2002).

A participação em comissões também pode promover a especialização dos/as parlamentares em determinados temas, definidos pelas jurisdições comissionais, além de informar o processo decisório, por meio da produção de pareceres ou informes, realização de audiências públicas, coleta de informações junto à administração pública e sabatina de autoridades. Ademais, pode garantir a seus membros capacidade de influenciar o processo decisório, a depender de suas prerrogativas e saliência. Por fim, destaca-se a função de fiscalização do Executivo atribuída a esses órgãos, que pode ser estratégica para minorias e garantir

importantes recursos mesmo em contextos em que os poderes legislativos das comissões são limitados. Nesse sentido, o pertencimento a determinadas comissões legislativas pode se traduzir em recursos políticos relevantes.

Contudo, estudos desenvolvidos pela InterParliamentary Union (IPU, 2006; BALLINGTON, 2008) têm apontado para a segregação das legisladoras em comissões relacionadas aos papéis tradicionalmente associados às mulheres ou à "política do cuidado" (MIGUEL, 2001), ao passo que as comissões mais centrais no processo decisório, relacionadas a temas como orçamento, regulamento e política externa, são dominadas pelos legisladores. Diante desse quadro, pesquisas recentes têm verificado que o grau de competitividade eleitoral, a centralização do processo decisório e a ausência de mulheres em instâncias decisórias fundamentais no Legislativo e nos partidos constroem a distribuição de recursos políticos, fazendo com que parlamentares do sexo feminino estejam em desvantagem quando comparadas a seus colegas do sexo masculino (FRISCH; KELLY, 2003, 2006; HEATH; SCHWINDT-BAYER; TAYLOR-ROBINSON, 2005; MARX; BORNER, 2011; CHASQUETTI; PERÉZ, 2012).

Diante desse quadro, a presente investigação busca responder à seguinte questão: *Qual o peso do sexo do/a parlamentar, substrato das relações de gênero, na conformação da desproporção entre legisladores e legisladoras nas comissões legislativas?* Para responder a essa pergunta, é importante dialogar com a rica produção do campo de estudos legislativos que, apesar de seu refinamento teórico e metodológico, tem negligenciado a dimensão de gênero e o caráter generificado¹ das instituições políticas.

O objetivo central da tese, portanto, é *avaliar se a desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas configura um viés de gênero*. Seus objetivos específicos são: verificar em que medida sexo é uma variável relevante para explicar o acesso a recursos políticos, o que possibilitaria qualificar, de forma adequada, o caráter generificado da organização do legislativo; reavaliar o acesso das mulheres a recursos políticos, considerando não apenas os percentuais

¹ Segundo Mackay, Kenny e Chapell (2010, p. 580), [f]o say that an institution is gendered means that constructions of masculinity and femininity are intertwined in the daily life or logic of political institutions rather than 'existing out in society or fixed within individuals which they then bring whole to the institution' (Kenney, 1996: 456). Not only are gender relations seen to be 'institutional', these relations are 'institutionalized', embedded in particular political institutions and constraining and shaping social interaction. (Kenney, 1996: 456).

relativos desses grupos, mas também os recursos procedimentais disponíveis a essa minoria política, a partir da análise de diferentes arranjos organizacionais; verificar, a partir de uma abordagem comparada, que fatores podem interagir com a dimensão de gênero no sentido de corrigir ou aprofundar desigualdades de gênero.

A presente investigação questiona a neutralidade com relação a gênero assumida pelas regras que organizam o processo decisório no poder Legislativo, considerando que, ainda que não estejam explicitadas em regras e procedimentos formais, estas podem abrir margem para a emergência de regras informais que cumprem o papel de reproduzir e reforçar a desigualdade de gênero no campo da política.

Esse esforço se nutre da contribuição do campo de gênero e feminista, qual seja, a capacidade de “interpelar, de re-colocar e re-significar permanentemente os conteúdos e as formas daquilo que se apresenta como contingentemente universal, [...] na constante problematização das hierarquias e das subordinações, na crítica contumaz às opressões de todas as ordens” (MATOS, 2008, p. 350). Para tanto, é necessário reler as análises clássicas sobre comissões legislativas à luz dos estudos feministas e de gênero, de forma a explicitar como regras informais relacionadas a percepções, estereótipos ou papéis de gênero interagem com regras formais e orientam as ações de indivíduos no contexto legislativo. Esse esforço pode contribuir para ampliar o poder explicativo das teorias sobre o legislativo, além de permitir uma compreensão mais acurada dos mecanismos de produção e manutenção de desigualdades (MACKAY; KENNY; CHAPPELL, 2010, p. 573).

Análises recentes (FRISCH; KELLY, 2003, 2006; HEATH, SCHWINDT-BAYER; TAYLOR-ROBINSON, 2005; KANTHAK; KRAUSE, 2010, 2011, 2012; CHASQUETTI; PÉREZ, 2012) explicitam a relevância e a proficuidade da associação entre estudos feministas e de gênero e a investigação sobre instituições políticas, permitindo compor um quadro mais acurado da organização do poder Legislativo ao incorporar os efeitos de regras informais e também ao explicitar o caráter generificado de regras formais. Entretanto, defendo que as lacunas apresentadas por esses trabalhos apontam para a necessidade de ampliação das análises sobre o tema, considerando um desenho de pesquisa que dê conta da diversidade presente na organização dos legislativos latino-americanos e em especial da configuração dos sistemas comissionais e dos partidos políticos, instâncias fundamentais quando se considera a distribuição de recursos políticos e a

possibilidade de influenciar o processo decisório. É neste cenário que se insere essa pesquisa e a partir dele que se justifica sua relevância.

Analisei o processo de recrutamento para as comissões de Orçamento, Constituição, Educação e Assistência Social das Câmaras baixas na Argentina, no Brasil e no Uruguai, nos anos de 2008, 2007 e 2005, respectivamente. A seleção dos países teve como critério a semelhança entre os casos, o que permite controlar o efeito de variáveis exógenas não incluídas nos modelos empíricos. Além disso, a semelhança foi explorada a partir de características recorrentemente enfatizadas na discussão sobre gênero e representação política, tais como dados sobre sistema eleitoral, a existência e atuação da bancada feminina, além de aspectos que ultrapassam a dimensão institucional, relacionados à discussão mais ampla sobre justiça de gênero, que inclui características sócio-materiais e simbólico-culturais.

A tese está organizada em cinco capítulos, além da introdução e considerações finais. No capítulo 1, apresento uma releitura da literatura sobre comissões legislativas, ampliando-as para incorporar a discussão sobre a representação de mulheres. O quadro analítico proposto parte da noção de que as legisladoras compõem uma minoria política em um contexto majoritário e se volta aos recursos ou direitos a elas assegurados, que permitiriam que sua presença fosse traduzida em representação substantiva. O argumento desenvolvido reforça a necessidade de se avaliar a representação de mulheres além dos percentuais relativos, considerando os recursos disponíveis para que minorias políticas possam influenciar o processo decisório.

O capítulo 2 apresenta uma discussão sobre política comparada, estratégia metodológica que orienta o desenvolvimento da presente investigação. Parto da discussão de política comparada como método, tratando de algumas questões fundamentais relativas ao desenho de pesquisa adotado. Em seguida, apresento os modelos empíricos que orientam a construção dos capítulos 3, 4 e 5.

No capítulo 3 analiso o sistema comissional dos países que integram a amostra da pesquisa, com o objetivo de avaliar o impacto potencial de diferentes arranjos institucionais no tocante à inclusão de mulheres. As análises de Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995) apresentadas no Capítulo 1 permitiram retomar elementos-chave dos modelos analíticos apresentados e avaliá-los à luz dos direitos de minorias políticas. Seguindo essa estratégia, foi incorporada à análise uma combinação dos diversos aspectos do sistema comissional, considerando sua

estrutura, procedimentos e poderes. Para avaliar a representação de minorias e, em especial das minorias políticas, as características apresentadas foram sintetizadas no Índice de Direitos de Minorias via sistema comissional.

O capítulo 4 apresenta uma discussão sobre partidos políticos, organizações que atuam como mediadores na distribuição de recursos políticos no Legislativo. O foco da análise recai sobre a organização interna dos partidos, especialmente no que concerne à dimensão de gênero. Considero que partidos, assim como os Legislativos, são estruturas generificadas e que a inclusão de mulheres nos parlamentos está intimamente relacionada ao acesso desse grupo a recursos intra-partidários. Tomando a caracterização de Lovenduski (1993) a respeito das estratégias adotados pelos partidos com relação à inclusão de mulheres, são analisados os estatutos dos partidos representados nos Legislativos que compõem a amostra, com o objetivo de caracterizar a incorporação das demandas desse grupo, atentando especificamente para a existência de reserva de vagas em órgãos decisórios intra-partidários.

Partindo das contribuições avançadas nos capítulos anteriores, no capítulo 5 desenvolvi um modelo empírico para avaliar se e em que medida a desproporção entre legisladores e legisladoras nas comissões legislativas se configura como um viés de gênero. Essa análise parte dos indicadores que apontam para a existência de viés de gênero em comissões legislativas latino-americanas, com o objetivo de ampliar a discussão para além da dimensão descritiva.

Nas considerações finais, destaco as contribuições dessa investigação, relacionadas à combinação entre *insights* de dois campos analíticos relevantes na Ciência Política, os estudos feministas e as análises institucionalistas, e à discussão sobre representação política de minorias. Também apresento as limitações da pesquisa e avanço hipóteses que podem orientar o desenvolvimento de pesquisas futuras.

1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES: DA TEORIA DA MASSA CRÍTICA AO CONCEITO DE MINORIA POLÍTICA

[T]he opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion. [...] Rather than opposing participation to representation, we should try to improve representative practices and forms to make them more open, effective, and fair. Representation is not an unfortunate compromise between an ideal of direct democracy and messy modern realities. Representation is crucial in constituting democratic practices. (PLOTKE, 1997, p. 19).

A epígrafe deste capítulo remete ao debate existente na teoria política a respeito da relação entre representação e outras formas de ativismo político, como participação e deliberação. Esse debate também marcou as contribuições de teóricas feministas, que tenderam a considerar a representação como uma forma menos adequada ou desejável (*second-best*) de inclusão política, motivadas pela escala das democracias contemporâneas e pela impossibilidade do estabelecimento da democracia direta². Entretanto, como afirmam Urbinati e Warren (2008), o debate sobre inclusão política de grupos como mulheres e minorias fez reemergir o tema da representação política na teoria democrática contemporânea, considerada como uma dimensão crucial para que a democracia fosse possível (PITKIN, 1967; MANIN, 1995; LAVALLE; ARAÚJO, 2006; URBINATI; WARREN, 2008).

Paralelamente a esse movimento em direção à representação política, Kenney (1996) identifica que tanto a Ciência Política quanto os estudos feministas realizaram uma "virada institucionalista", o que reforça a centralidade da representação política enquanto objeto. Assim, a representação de mulheres vem sendo foco de um número crescente de trabalhos, com especial ênfase nas pesquisas sobre cotas legislativas e sobre os impactos da presença ou da ausência de mulheres na produção de políticas públicas (DAHLERUP, 1993; 2006; JONES, 1996, 1998, 2008; KROOK, 2004, 2006, 2007; FRANCESCHET; PISCOPO, 2008; ARCHENTI; TULA, 2008; SCHWINDT-BAYER, 2009; ARAÚJO, 2001, 2004, 2005, 2009, 2010; ARCHENTI; JOHNSON, 2006; MARX; BORNER; CAMINOTTI, 2007; ALLES, 2014). Nesse aspecto, destacam-se as iniciativas de um conjunto de autoras que reivindicam uma vertente feminista do neo-

² Ver, por exemplo, Phillips (1995).

institucionalismo (KENNEY, 1996; MACKAY; WAYLEN, 2009; CHAPPEL, 2010; MACKAY; KENNY, 2007; CHAPPEL, 2010)³.

Importante notar que as abordagens teóricas e empíricas sobre o tema convergem a respeito da centralidade da contribuição de Pitkin (1967). Em sua obra seminal, a autora distingue quatro formas de representação, a saber, formal, descritiva, substantiva e simbólica (PITKIN, 1967; SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005). Como essas dimensões são recorrentemente mobilizadas na literatura citada, cabe apresentá-las de forma breve.

A dimensão formal da representação enfatiza os processos de autorização e *accountability*, ou os momentos anteriores e posteriores à relação de representação, sem se preocupar com o conteúdo desta relação (PITKIN, 1967, p. 59). Está usualmente associada à existência de eleições periódicas, livres e justas.

A representação simbólica, por sua vez, diz respeito à percepção, por parte dos representados, de que representantes defendem seus interesses, relacionada à "activity of making people believe in the symbol, accept the political leader as their symbolic representative". (PITKIN, 1967, p. 102).

Já a representação descritiva remete à noção de representatividade e se assenta na correspondência entre representantes e representados. A noção de representação como representatividade é o fundamento da representação proporcional:

The representative does not act for others; he stands for them, by virtue of a correspondence or connection between them, a resemblance or reflection. In political terms, what seems important is less what the legislature does than how it is composed. (PITKIN, 1967, p. 61).

Finalmente, a dimensão substantiva da representação diz respeito à "atividade substantiva de representar outrem" (PITKIN, 1967, p. 141). Aqui, interessa o que representantes fazem: "[w]e are now interested in the nature of the activity

³ Em discussão mais recente, parece que as autoras definem uma espécie de feminismo neo-institucionalista, uma vez que argumentam que "gênero importa" para o estudo das instituições políticas (MACKAY; KENNY; CHAPPEL, 2010). Esse deve ser tomado como um meta-conceito (BECKWITH, 2010, p. 160): "Apprehending gender as a meta-concept, gender functions in comparative political research as both an independent and a dependent variable. Insofar as gender is constructed by state and society, gender functions as an effect or outcome of human agency, and politics. Because gender also serves to construct political choices and outcomes, it can function as a determinant of such phenomena. Furthermore, gender can function both as a categorical concept and as a dynamic process concept".

itself, what goes on during representing, the substance and content of acting for others". (PITKIN, 1967, p. 114). O que importa segundo essa definição é o que os representantes fazem ou em que medida os representantes traduzem as preferências dos representados em termos de decisões e políticas públicas.

Apesar do caráter multidimensional do conceito de representação e da correspondente necessidade de avaliar os aspectos citados de forma integrada (SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005), parece haver certa tensão entre representação descritiva e representação substantiva. Ao definir a primeira, Pitkin (1967) já chamava a atenção para o argumento de John Stuart Mill, "proporcionalista" e expoente da representação descritiva, que opunha representatividade e governabilidade, ou representação – relacionada ao debate público, e decisão – relacionada à ação política. Assim, a autora lembra que representação descritiva não implica em representação substantiva:

The fact that a man or an assembly is a very good descriptive representation does not automatically guarantee that they will be good representatives in the sense of acting for, their activity will really be representing. In the realm of action, the representative's characteristics are relevant only insofar as they affect what he does. Thus, for the activity of representing, the ideal of a perfect copy or likeness is chimerical. (PITKIN, 1967, p. 142).

Essa tensão também está no cerne do argumento de Phillips (1995) sobre política da presença. Segundo a autora, no contexto de emergência de demandas políticas por reconhecimento, a separação entre quem são os representantes e o que eles fazem é colocada em xeque. A "política da presença" contrasta com a noção de representação de ideias priorizada pela dimensão substantiva (PHILLIPS, 1995, p. 273) e prevê a representação de grupos, já que concebe a diferença como estando relacionada a experiências e identidades específicas, havendo uma relação entre preferências políticas e as características dos indivíduos que as adotam:

As any observer of the political process knows, policy decisions are not settled in advance by party programmes, for new problems and issues emerge alongside unanticipated constraints, and in the subsequent weighing of interpretations and priorities, it matters immensely who the representatives are. [...] When there is a significant under-representation of women at the point of final decision, this can and does have shifted their attention from the details of policy commitments to the composition of the decision-making group. Political experience tells us that all male or mostly male assemblies will be poor judges of women's interests and priorities and concerns, and that trying to shore up this judgement by

pre-agreed programmes has only limited effect. [...] Representatives do have considerable autonomy, which is why it matters who those representatives are. (PHILLIPS, 1998, p. 7).

Entretanto, a autora afirma que o aumento da presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão não garante que os interesses ou demandas das mulheres sejam representados, significando apenas uma promessa e uma possibilidade de transformação. Em outras palavras, o elo entre representação descritiva e representação substantiva depende de mecanismos de *accountability* para assegurar que haja responsividade e responsabilidade, como define Pitkin (1967). Não obstante, Phillips (1995) argumenta que se a eleição de mais mulheres não necessariamente garante a representação de interesses femininos, a mudança de regras eleitorais e a mediação realizada por partidos políticos também não garante necessariamente tal representatividade.

Nesse sentido, a representação substantiva depende enormemente das regras que organizam os processos de tomada de decisão e que podem se traduzir em recursos ou em constrangimentos à atuação de representantes. Phillips (1995) argumenta que a garantia de acesso das mulheres às instituições representativas se apresenta apenas como o início de um processo, uma vez que, “[I]f the new representatives have no space to express anything other than existing party policy, their inclusion becomes rather symbolic – which matters, but somewhat less than hoped” (PHILLIPS, 1995, p. 188). Assim, o potencial transformador da política da presença exigiria desenvolvimentos relativos à organização das instituições democráticas e não apenas a garantia de igual acesso às mesmas.

A partir do exposto, parece-me plausível conceber que a relação entre representação descritiva e representação substantiva é mediada pela organização do processo decisório. Ou seja, o vínculo entre quem são os representantes e o que eles fazem é condicionado também pela estrutura de oportunidades configurada a partir das regras que organizam o processo de tomada de decisões. É relevante, portanto, ampliar a investigação sobre representação política de mulheres eleitas para além das dimensões descritiva (usualmente referida ao percentual de mulheres eleitas) e substantiva (relacionada à atuação das legisladoras), incorporando informações sobre quais são os recursos disponíveis a elas, o que permitiria esclarecer se e sob quais condições a representação descritiva poderia implicar em representação substantiva.

Nesta tese, ênfase será dada ao Legislativo, instância historicamente associada à emergência da representação política moderna, vinculada à ideia de representação popular tomada como um direito fundamental (PITKIN, 1967, p. 3). A centralidade do parlamento no estudo proposto, em detrimento de outras instâncias do sistema político formal, justifica-se pelo fato de que esse realiza a mediação entre a sociedade (ou a “esfera pública informal”) e o Estado, possibilitando a institucionalização de demandas que emergem na primeira, o que explicita sua porosidade e seu caráter pluralista. Segundo De Barbieri (2003):

De los tres poderes del Estado, el Legislativo es el lugar de la expresión, el enfrentamiento y la concertación entre las fuerzas políticas, y por lo tanto lo espacio público por excelencia. Esto es así porque el Poder Legislativo constituye el lugar de la representación de la ciudadanía en el Estado. Más allá de la carga simbólica que contiene, la participación en el parlamento permite construir ordenamientos societales más justos e equitativos desde el punto de vista del género que implican la coacción legítima del Estado. (DE BARBIERI, 2003, p. 18).

Especificamente, o trabalho se volta às comissões legislativas, instituições cuja centralidade no processo legislativo foi ressaltada por estudos seminais na Ciência Política, que explicitaram sua capacidade de influenciar as decisões políticas e a configuração de políticas públicas (FENNO, 1973; DEERING; SMITH, 1997, WEINGAST; MARSHALL, 1988; SHEPSLE, 1978; SHEPSLE; WEINGAST, 1987; GILLIGAN; KREHBIEL, 1989, 1990; KREHBIEL, 1989; COX; MCCUBBINS, 2005, 2007), além de relacionar a emergência do sistema comissional ao fortalecimento, à especialização e à institucionalização do legislativo (POLSBY, 1968; ROSENTHAL, 1973). A partir da década de 1980, emergiram também estudos voltados a outras dimensões, tais como direitos de minorias partidárias e controle dos parceiros da coalizão via comissões legislativas (STRÖM, 1984, 1998; MAATSON; STRÖM, 1995; STRÖM; MULLER; SMITH, 2010; CARROLL; COX, 2008).

A análise aqui empreendida extrapola tais questões, usualmente referidas à função, aos poderes e à integração das comissões legislativas, de modo a tratar das minorias políticas e sua capacidade de influenciar o processo decisório a partir de sua atuação no sistema comissional. Nesse sentido, *o objetivo do capítulo é apresentar o sistema comissional e as funções desempenhadas por esses órgãos, ampliando as análises existentes para incorporar a discussão sobre a representação de minorias políticas e, em especial, de mulheres.* O quadro analítico proposto parte

da noção de que as legisladoras compõem uma minoria política em um contexto majoritário e se volta aos recursos ou direitos a elas assegurados.

A literatura sobre sistema comissional trata da relação entre maioria/minoria no contexto legislativo, enfatizando ora o caráter partidário desse recorte, ora as preferências dos/as legisladores/as, sendo nesse caso o legislador mediano⁴ a referência para definir esses grupos. Entretanto, gênero não é considerado um marcador relevante no que tange à definição de maioria e minoria. Essa omissão explicita o caráter *gender-blind* das análises mencionadas e pode ser considerada grave diante do quadro apresentado por Marx e Borner (2011) e por Ballington (2008), que afirmam haver uma configuração generificada dos arranjos institucionais nos Legislativos, especificamente relacionada à composição do sistema comissional.

Retomando, pois, a caracterização de gênero como “um primeiro modo de dar significado às relações de poder” (SCOTT, 1995, p. 16), é importante resgatar o argumento de que essas são generificadas, ou seja, a forma como são construídas relações de desigualdade e hierarquia têm um fundamento na desigualdade construída a partir dos sexos, o que significa que a distribuição de poder político se fundamenta, também, na hierarquia existente entre homens e mulheres⁵.

Portanto, é preciso considerar que gênero é um princípio de organização do processo decisório no Legislativo e, mais especificamente, da configuração do sistema comissional, o que pode indicar a existência de uma divisão sexual do trabalho legislativo, que

tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares, etc...). Esta forma de divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio de hierarquização (um trabalho de homem “vale” mais do que um trabalho de mulher). (KERGOAT, 2009, p. 67).

No escopo desta tese, amplio esse conceito para a arena legislativa, o que permite integrar a desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões à discussão sobre poder e hierarquia que organizam as relações entre homens e

⁴ O legislador mediano se refere à mediana da distribuição de preferências das/os legisladores.

⁵ No capítulo 2 a relação entre sexo e gênero será aprofundada, quando da apresentação das variáveis que compõem o modelo empírico.

mulheres. A divisão sexual do trabalho legislativo como princípio que organiza a integração das comissões é tomada como hipótese, sendo necessário avaliar se essa é uma nova forma de divisão do trabalho⁶ ou se a desproporção em comissões apenas reflete desigualdades que têm origem em outros espaços, como o mercado de trabalho ou o sistema educacional⁷. Tal distinção é relevante porque permite a identificação acurada das barreiras à representação de mulheres e o desenho de estratégias mais adequadas para sua superação.

O capítulo está organizado em três seções, incluindo esta Introdução. A primeira seção apresenta a discussão sobre a noção de mulheres enquanto minoria, inaugurada pelo debate sobre a teoria da massa crítica e os conceitos de atos e atores críticos. Em diálogo com essa perspectiva, apresento os conceitos de minoria política e direitos de minoria política subsidiados por revisão da literatura sobre comissões legislativas, com objetivo de problematizar se e como a organização do sistema comissional garante recursos políticos a esses grupos. Essa discussão será apresentada na segunda seção, que traz, pois, uma releitura das perspectivas analíticas consideradas clássicas para o estudo das comissões legislativas, à luz da discussão sobre direitos de minorias políticas. A terceira e última seção apresenta alguns apontamentos a respeito da representação de mulheres via sistema comissional, considerando que direitos de minoria podem mediar a relação entre representação descritiva e representação substantiva. O argumento desenvolvido reforça a necessidade de avaliar a representação de mulheres além dos percentuais relativos, considerando os recursos disponíveis para que minorias políticas possam influenciar o processo decisório.

1.1 Da massa crítica aos direitos de minorias políticas

A análise das mulheres enquanto minoria no legislativo tem como referência pioneira a teoria da massa crítica, desenvolvida por Dahlerup (1993). Segundo a autora, tratar as mulheres como grupo minoritário significa considerá-las enquanto

⁶ A divisão sexual do trabalho legislativo como nova forma de divisão do trabalho estaria relacionada à dimensão da demanda, ou da atuação de *gatekeepers*, como líderes partidários. Cf. Norris e Lovenduski (1995).

⁷ Nesse caso, o fenômeno seria reflexo de desigualdades que têm origem em outros espaços, como o mercado de trabalho ou o sistema educacional, constituir-se-ia como um problema na dimensão da oferta, relativo às qualificações das legisladoras. Cf. Norris e Lovenduski (1995).

minoria numérica, que ocupa uma posição subalterna ou desprivilegiada. A questão que essa autora se coloca diz respeito, então, à massa crítica necessária para que essa minoria numérica consiga potencializar e mobilizar recursos para transformar a arena legislativa, ou à constituição de uma minoria suficiente para influenciar o processo decisório.

Seus objetivos são verificar se os números importam no tocante à representação de mulheres na política formal e compreender como a relação entre maioria (legisladores) e minoria (legisladoras) pode influenciar a representação substantiva. Isso leva Dahlerup (1993) a argumentar, tendo como referência a obra de Kanter (1977)⁸, que se deve prestar atenção aos números relativos ou à proporção entre grupos sociais, e não apenas ao número isolado de mulheres, em especial no que se refere aos corpos legislativos. A noção de massa crítica se apresenta como fundamental, porque estabelece um patamar a partir do qual a representação descritiva implicaria em representação substantiva:

The term "critical mass" was borrowed from nuclear physics, where it refers to the quantity needed to start a chain reaction, an *irreversible turning point*, a take-off into a new situation or process. By analogy, it was and is said that a qualitative shift will take place when women exceed a proportion of about 30 percent in an organization. (DAHLERUP, 2006, p. 2, grifo da autora).

Porém, como lembra a autora, os números seriam condição necessária, mas não suficiente: as mulheres constituiriam uma massa crítica apenas potencialmente, uma vez que, além da formação de uma "grande minoria", há questões relativas à ação coletiva e às preferências das legisladoras, que podem minar as possibilidades de uma atuação concertada. Segundo Dahlerup (1993), esses problemas poderiam ser superados a partir do apoio externo de movimentos e organizações feministas, de melhorias na posição socioeconômica das mulheres na sociedade e da garantia de condições de trabalho e influência para as legisladoras. Em outras palavras, a massa crítica dependeria do tamanho da minoria, mas também da disposição de

⁸ Apesar de a análise de Kanter (1977) ter influenciado o desenvolvimento do conceito de massa crítica, Childs e Krook (2006) argumentam que ela é limitada para tratar da representação política de mulheres, uma vez que: ignora que instituições políticas e corporações possuem dinâmicas de organização e funcionamento diversas; não define as mulheres como minoria política nem considera gênero como categoria de análise relevante, uma vez que enfatiza o status minoritário, independente de seu marcador, e não analisa o papel dos homens, sendo necessário desenvolver uma teoria patriarcal das relações de poder, de forma a apreciar de forma mais adequada as relações entre minoria e maioria.

aquelas que a constituem agirem de forma concertada – “atos críticos”, ou ações que mudariam a posição da minoria e levariam a mudanças futuras mais profundas (LOVENDUSKI, 2001) – e da existência de uma estrutura de oportunidades favorável à ação coletiva das legisladoras.

Apesar de ter influenciado ações relativas ao incremento da representação feminina, tanto em termos acadêmicos quanto políticos⁹, a teoria da massa crítica foi alvo de questionamentos importantes. Alguns deles se referem não ao argumento de Dahlerup (1993), mas à sua apropriação e uso equivocados por uma “política do otimismo”, focada unicamente no incremento do percentual de mulheres nas legislaturas e na crença de que, por si, esse fato garantiria a eliminação das desigualdades de gênero sem que houvesse conflitos ou retrocessos (CHILDS; KROOK, 2006, p. 8). Outras críticas importantes dizem respeito à inadequação da analogia com um conceito das ciências exatas; à arbitrariedade da porcentagem sugerida como ponto de corte para se atingir uma “massa crítica” e à impossibilidade de se isolar o efeito do número de representantes eleitas de fenômenos externos ao legislativo.

A própria autora indica a necessidade de incorporar à análise as características das organizações legislativas e de garantir às mulheres eleitas “condições de trabalho e influência”, sendo importante avançar no debate sobre representação política de mulheres para além da entrada nos parlamentos (DAHLERUP, 2006). Esses elementos chamam a atenção para a complexa relação entre representação descritiva e substantiva, sendo necessário também, como afirmam Childs e Krook (2006), pensar o que significa dizer que as mulheres “fazem a diferença”. Essas autoras propõem que a noção de “massa crítica” seja substituída pela de “atores críticos”, ou seja, indivíduos (homens e mulheres) que tomam a iniciativa de apresentar propostas e encorajam outros a promover políticas para mulheres, independente do tamanho da minoria feminina. O foco passa a recair

⁹ Resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas publicada em 1990 recomendou que, até 1995, 30% dos postos de tomada de decisão fossem ocupados por mulheres e que esse número fosse elevado para 50% até 2000. Diante dos pequenos avanços no tocante a essas metas, a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher estabeleceu que os países signatários deveriam “adotar medidas concretas para criar uma *massa crítica* de mulheres dirigentes, executivas e administradoras em postos estratégicos de tomada de decisões” (VIOTTI, 2006, p. 217. Grifo meu).

sobre legisladoras/es específicas/os e as ações que implicam em representação substantiva.

A noção de “atores críticos” requer que sejam consideradas as seguintes dimensões: a) os efeitos do aumento da proporção de mulheres no legislativo, considerando possibilidades como o desenvolvimento de estratégias de segregação de mulheres por parte de colegas do sexo masculino e a ampliação da diversidade de interesses por parte das legisladoras, que poderia levar a uma representação de interesses difusos e não apenas de “interesses de mulheres”; b) as características das organizações legislativas e do processo legislativo, ou o modo como regras formais e informais distribuem poder entre homens e mulheres, além de aspectos como filiação e ideologia partidárias; c) identidades e interesses de legisladoras e legisladores, considerando: o entrelaçamento de aspectos como classe, raça e geração, por exemplo; o risco do discurso da diferença, relacionado à essencialização de uma “identidade feminina”, que pode atuar como justificativa à segregação das mulheres; e a existência de definições feministas e não feministas das “questões de mulheres”, de forma a ampliar o escopo de temas que afetam a vida cotidiana de mulheres. Trabalhos mais recentes têm se preocupado em integrar à análise sobre representação de mulheres variáveis relacionadas a essas dimensões, como indicam as contribuições de Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005), O'Brien (2012) e Kanthak e Krause (2010, 2011, 2012).

Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005) afirmam a necessidade de considerar características políticas e institucionais do Legislativo, além de aspectos relacionados aos legisladores individuais e aos partidos políticos, para explicar a alocação de mulheres em comissões legislativas. As autoras verificaram que há um viés de gênero no tocante à alocação de parlamentares em comissões legislativas na América Latina, que pode ser explicado em grande medida pelo desenho institucional dos Legislativos, especificamente pelas regras de recrutamento para as comissões e pela existência de comissões de “assuntos de mulheres”: maior centralização da alocação de vagas em comissões via líderes partidários e presidentes das câmaras e a presença de comissões de “assuntos de mulheres” implicam em menores chances de mulheres ocuparem “comissões poderosas”, referentes a temas como relações internacionais, economia e defesa.

Esses resultados indicam que a própria noção de “atos críticos” deve ser refinada, considerando-se não apenas a disposição individual para a ação, mas também as regras que organizam o processo decisório e as normas informais que interagem com aquelas. Assim, após verificar não haver viés de gênero desfavorável às legisladoras nos processos de seleção de membros ordinários e presidentes de comissões no parlamento britânico, O’Brien (2012) afirma que é importante considerar que esse resultado pode ser explicado pela alteração dos procedimentos relacionados à distribuição de tais posições, que deixaram de ser centralizados em lideranças partidárias e passaram a ser regidos por eleições.

Kanthak e Krause (2010, 2011, 2012) também chegam a conclusões semelhantes, indicando que os “atos críticos” não decorrem mecanicamente da obtenção de uma “massa crítica”, uma vez que o aumento relativo da minoria pode levar a um retrocesso da maioria com relação àquele grupo e também a problemas de coordenação entre os membros da minoria, emergindo um “paradoxo da diversidade”. Os autores argumentam que é necessário avaliar, além dos percentuais relativos do grupo minoritário, problemas de coordenação e competição entre grupos e intragrupo; o papel dos partidos políticos como mediadores nos processos de distribuição de recursos nas legislaturas¹⁰ e o impacto de soluções organizacionais, como bancadas femininas, na distribuição de recursos nos legislativos e no fomento à ação coletiva.

Tendo como referência o exposto, defendo que, anteriormente à demanda por representação substantiva de mulheres, deve-se analisar o papel das regras e procedimentos na manutenção ou superação da desigualdade política entre homens e mulheres parlamentares. Assim, é preciso pensar se “atos críticos” são possíveis em contextos em que as regras do jogo limitam os recursos procedimentais a minorias políticas, uma vez que o Legislativo é uma instituição majoritária e que outros fatores atravessam as preferências, interesses e perspectivas representadas. Ademais, é preciso avaliar mesmo o grau de majoritarismo enquanto critério para alocação de recursos nos Legislativos, de forma a verificar se instituições mais ou

¹⁰ Como afirma Binder (1997), partidos políticos não são apenas intermediários na alocação de recursos no Legislativo, mas atores centrais na definição das regras que organizam sua distribuição. Esse argumento será desenvolvido a seguir.

menos majoritárias apresentam efeitos diferentes no que tange à distribuição de recursos entre maioria e minoria.

Assim, um primeiro passo para avaliar a representação de mulheres é definir o que se entende por minoria e analisar os recursos disponíveis para sua atuação, ou como se configuram os direitos de minorias¹¹. Nesse aspecto, Binder (1997) define direitos de minorias como “garantias procedimentais que asseguram a um membro ou a um grupo acesso preferencial ao processo legislativo em um determinado estágio do jogo” (BINDER, 1997, p. 21). Esses podem se referir a minorias políticas ou partidárias:

no single concept of minority rights dominates congressional procedure. At one end of a spectrum are party-based or partisan minority rights: procedural privileges allocated narrowly and explicitly to the minority party (such as the right of the minority party to call witnesses at committee hearings). At the other end are nonpartisan political minority rights: rules writ broadly enough to guarantee procedural protection for minorities of any size and composition (such as the right of a member to call for a motion to adjourn or the right guaranteeing opponents of a conference report time to present their views on the floor) (BINDER, 1997, p. 20).

Dessa definição é possível inferir que minorias políticas são minorias numéricas, enquanto minorias partidárias se caracterizam pelo pertencimento ao partido minoritário e se definem em oposição ao vínculo com o partido majoritário. Além disso, direitos de minorias políticas formam a base para a configuração dos direitos de minorias partidárias: ambos se aproximam na medida em que podem se traduzir como direitos garantidos a parlamentares individuais.

Entretanto, a autora verifica que, na *House of Representatives*, direitos garantidos a minorias políticas assumem o caráter de direitos assegurados a minorias partidárias quando o partido majoritário passa a usar estrategicamente as “regras do jogo” ou, para usar o conceito de Cox e McCubbins (2005, 2007), quando este passa a atuar como um cartel procedimental. Assim, é preciso levar em conta que, em tese, a representatividade de uma legislatura se assenta num compromisso com a participação igualitária de seus membros, mas a prática revela que os direitos das minorias apresentam um caráter contingente, uma vez que são condicionados

¹¹ A análise empírica relativa à configuração de direitos de minorias em sistemas comissionais será levada a cabo no capítulo 3.

pela configuração das forças partidárias (BINDER, 1997, p. 2)¹².

Tal apreciação explicita a necessidade de se pensar os arranjos institucionais tendo como referência os partidos políticos como atores decisivos:

Although clearly many structural arrangements in Congress are not partisan matters, there is arguably a direct link between procedural rules and the balance of power within an institution. By setting the boundaries of permissible action, and thereby limiting choices of an institution's members, rules distribute power among decision makers. Rules, in other words, may be said to reflect the prevailing balance of forces within an institution. Changes in parliamentary rights, in other words, are likely to have partisan implications. (BINDER, 1997, p. 8).

Dion (2001) cita como exemplos desses direitos obstrução, emendamento, voto, averiguação de quórum, *disappearing quorum* e participação em comissões legislativas, todos esses podendo ser classificados como prerrogativas procedimentais garantidas geralmente às minorias partidárias.

A definição de direitos assegurados a minorias partidárias e a consideração de que a interação entre partidos políticos define a estrutura de oportunidades e a distribuição de recursos políticos na arena legislativa são amplamente aceitas. Entretanto, Binder (1997) afirma que mesmo essa definição não permite identificar de forma clara o que conta como direitos de minorias no conjunto das regras e procedimentos que organizam o processo legislativo. Assim, a autora propõe que, tanto regras deliberadamente mobilizadas pelo partido minoritário para garantir vantagens procedimentais, quanto regras que apresentam esse efeito, independentemente do propósito para o qual foram acionadas, constituem direitos de minorias partidárias (BINDER, 1997, p. 23).

A ampliação dessas noções para incorporar os direitos de minorias políticas envolve, portanto, além de uma releitura das regras formalmente estabelecidas, a explicitação de normas e critérios de distribuição de recursos que extrapolam a afiliação partidária, envolvendo outros tipos de pertencimentos, que podem ser menos legítimos ou aceitáveis que o critério partidário, como gênero, dimensão central nesta investigação.

¹²Essa desigualdade estaria na base da organização legislativa, em que haveria igualdade de voto entre parlamentares, mas assimetria em termos de poderes de agenda. Essa configuração garantiria a superação dos problemas de coordenação que caracterizam o "estado de natureza legislativo" (COX, 2005).

Outro elemento-chave no que toca à definição de minorias políticas diz respeito à construção de uma identidade coletiva, o que traz à baila questões relativas à coordenação da ação entre as legisladoras. Nesse sentido, é importante considerar a existência de mecanismos como comissões de mulheres/gênero e de bancadas femininas. A análise de tais estruturas pode esclarecer as estratégias de acomodação de interesses partidários divergentes e a possibilidade de construção de uma agenda comum às legisladoras, que ultrapasse lealdades partidárias. Ademais, podem fomentar não apenas a produção de políticas que promovam justiça de gênero, mas também estimular a criação de redes de solidariedade e troca de informações, formação de lideranças e *advocacy* (KANTHAK; KRAUSE, 2012; PISCOPO, 2014).

Vê-se, pois, que a discussão sobre minorias políticas e direitos de minorias políticas explicita questões que ultrapassam aquelas relativas às minorias partidárias, ou melhor, tornam mais complexo o debate sobre minorias legislativas. Nesse sentido, ainda que a restrição de direitos de minorias partidárias possa ser entendida como o produto da interação estratégica entre os partidos majoritário e minoritário (BINDER, 1997; DION, 2001) e associada a estratégias legítimas por parte do partido majoritário, o mesmo não se pode dizer da restrição de direitos de minorias políticas, uma vez que esta pode ser caracterizada como injusta e contrária aos fundamentos normativos da democracia contemporânea.

1.2 Modelos analíticos clássicos e minorias políticas

Como uma primeira aproximação para a análise sobre representação de minorias políticas em comissões legislativas, disponho os modelos clássicos no contínuo majoritário-proporcional, considerando os princípios que organizam a alocação de recursos políticos: Cox e McCubbins (2005, 2007), ao verificarem a centralização de poder no partido majoritário, aproximam-se do primeiro polo, seguidos pelos trabalhos de Gilligan e Krehbiel (1989, 1990) e Krehbiel (1989), que estariam em posição intermediária, cujas implicações indicam que as decisões tomadas nas comissões expressam as preferências da maioria mas, ao mesmo tempo, destacam a relevância da descentralização do trabalho legislativo via comissões para a aquisição de eficiência informacional. Em outras palavras, a contribuição desses autores se pauta pelo majoritarismo enquanto regra decisória,

mas enfatiza os efeitos do proporcionalismo enquanto critério de alocação de recursos. Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995) – ao apontarem dispositivos que garantem recursos às minorias partidárias em democracias parlamentaristas, como a distribuição de vagas segundo o critério da proporcionalidade partidária – e Weingast e Marshall (1988) e Shepsle (1978) – ao preverem grande descentralização do trabalho legislativo via comissões e postularem que as decisões no legislativo refletem um acordo entre grupos de legisladores organizados a partir de preferências específicas –, tendem a se aproximar de critérios proporcionais, considerando a alocação de recursos políticos.

Em síntese, pode-se afirmar que o modelo informacional e os trabalhos de Ström (1984, 1998) e Ström e Mattson (1995) permitem pensar os recursos disponíveis às minorias partidárias, sem, no entanto, abrir mão do postulado majoritário que caracteriza a instituição legislativa. Pode-se afirmar que a perspectiva distributivista é mais radical, já que prevê que minorias podem tomar decisões à revelia da maioria da Casa Legislativa, o que imprime elevado grau de descentralização do processo decisório ao modelo. Por outro lado, a teoria partidária explicita uma configuração mais restritiva aos direitos de minorias partidárias e mesmo políticas, como indica o trabalho de Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005).

Como dito anteriormente, a contribuição analítica avançada pelo presente trabalho diz respeito à apropriação de tais modelos para pensar como se configuram os direitos de minorias políticas nos sistemas comissionais analisados. Para tanto, uso o termo modelo na acepção de Clarke e Primo (2012), ou seja, parto do pressuposto que essas análises possuem acurácia limitada e se destacam por sua simplicidade e parcimônia. Nesse sentido os modelos devem ser avaliados a partir de seus propósitos, considerando se são ou não adequados enquanto representações parciais da realidade. Ademais, ainda que sua validade seja contestada para tratar dos Legislativos latino-americanos e mesmo do estadunidense, é preciso reconhecer que eles lançaram as bases para a emergência de outras contribuições, mais adequadas, flexíveis e adaptadas a outros contextos ou a exigências teóricas e metodológicas.

Dada a grande disponibilidade de sínteses dos mesmos (DEERING; SMITH, 1997; STRÖM, 1984, 1998; FRISCH; KELLY, 2006; LIMONGI, 1994; MÜLLER, 2009;

MAATSON; STRÖM, 1995), esses serão discutidos de forma breve, enfatizando a inovação proposta.

A função das comissões legislativas como garantidoras de ganhos de trocas, decorrentes das barganhas entre legisladores ou minorias posicionados em diferentes comissões foi destacada pela chamada perspectiva distributiva, em sua primeira versão. Em análises subsequentes, o argumento passou a enfatizar a sequência do processo decisório (WEINGAST; MARSHALL, 1988; SHEPSLE, 1978; SHEPSLE; WEINGAST, 1987). Resumidamente, essa perspectiva se baseia em três dimensões: a) a principal motivação dos/as legisladores/as é a reeleição; b) para se reeleger, os/as parlamentares escolherão participar em comissões legislativas mais próximas dos interesses de seu eleitorado (auto-seleção), que são circunscritos geograficamente; c) as comissões legislativas possuem importante poder, associado à sequência do processo legislativo (possibilidade de atuar nos últimos estágios do processo decisório) e a direitos de propriedade relacionados à sua jurisdição e vagas/cadeiras.

Essas características levariam à formação de comissões caracterizadas como *preference outliers*, ou seja, as comissões seriam compostas por membros com preferências intensas em determinadas áreas de políticas públicas, cobertas pela jurisdição da comissão. As comissões legislativas constituir-se-iam como importantes instâncias decisórias, ainda que suas decisões não representassem as preferências da maioria dos membros da legislatura (ou do mediano do plenário). Esse sistema pode ser caracterizado com um sistema difuso de trocas entre legisladores organizados a partir de interesses homogêneos, definidos a partir de áreas de políticas públicas e de interesses geograficamente localizados, relacionados ao desenho dos distritos eleitorais. Nessa perspectiva, minorias com preferências intensas teriam, portanto, amplas possibilidades de influenciar o processo decisório.

Apesar disso, o modelo distributivista é limitado para abordar a representação de minorias políticas, como é o caso das mulheres. Considerando que “as mulheres são metade de tudo” (PAREDES, 2010), se, por um lado, a representação de mulheres via sistema comissional pareceria garantida pela criação de *women's issues committees*, o fato de que esse grupo populacional se encontra disperso e constitui metade da população mundial impõe limites a essa estratégia. Nesse

sentido, seria esperado encontrar legisladoras em todas as comissões legislativas. Seu isolamento em órgãos específicos só seria justificado como resultado de regras eleitorais ou características populacionais que indicassem que mulheres se elegem somente em determinados distritos específicos (áreas urbanas e distritos com maior magnitude) ou que se concentram em determinadas regiões, o que não parece plausível. Além disso, essa segregação indicaria que as mulheres eleitas representam interesses diversos dos “interesses de mulheres”, uma vez que esse modelo privilegia interesses definidos territorialmente, a partir do desenho dos distritos eleitorais.

Como o foco da tese recai na composição de comissões legislativas, poder-se-ia defender, com base no modelo distributivista – que prevê que ela seja regida pela auto-seleção –, que as mulheres se encontrariam sobre-representadas em algumas comissões porque assim escolheram. Entretanto, essa tese é problemática porque desconsidera as regras relativas à composição das comissões legislativas e o fato de que a distribuição de recursos em geral é mediada por partidos políticos, além de se basear em uma noção equivocada do que seriam “interesses de mulheres” e mesmo em uma definição inadequada das legisladoras, porque homogeneizadora e essencialista. Além disso, a segregação das parlamentares em comissões específicas só faria sentido se os “interesses de mulheres” fossem radicalmente diferentes dos “interesses dos homens” e circunscritos a determinados *issues*, uma vez que o processo de auto-seleção seria característico de comissões com externalidades direcionadas (baixa saliência nacional e alta saliência local) e clientelas homogêneas (eleitorado ou grupos de interesse).

Evidências empíricas apresentadas por Frisch e Kelly (2006) indicam que não há diferenças significativas entre legisladores e legisladoras nas solicitações de vagas em comissões. Isso reforça a necessidade de se tratar criticamente a própria noção de “interesses de mulheres”, de forma a evitar uma concepção essencialista, que termina por relegá-las a áreas ligadas à política do cuidado, reproduzindo os papéis tradicionais de gênero e, conseqüentemente, reforçando as desigualdades dessa natureza (MIGUEL, 2001).

Ao pensar sobre a representação de mulheres, é importante considerar que elas não formam um grupo social homogêneo, mas, como define Young (2002), constituem um grupo social estrutural, que compartilha perspectivas. Assim, seria

mais adequado garantir a representação da perspectiva social compartilhada pelas mulheres, que indica a existência de experiências, narrativas e pontos de vista comuns a respeito da sociedade em que vivem e dos processos que nela se desenvolvem, apesar de possuírem interesses diversos.

Esse argumento aproxima a discussão sobre a atuação das minorias políticas nos legislativos às implicações do modelo analítico desenvolvido por Krehbiel e Gilligan, conhecido como modelo informacional (GILLIGAN; KREHBIEL, 1989, 1990; KREHBIEL, 1989). Segundo os autores, é preciso considerar não apenas as propriedades distributivas das regras, mas também suas implicações informacionais, que se referem ao fato de que, em um contexto de incerteza, sua redução é um bem coletivo. Haveria um *trade-off* entre ganhos distributivos e informacionais, mas a natureza coletiva dos últimos e a aversão dos/das legisladores/as ao risco indica que esses seriam preferíveis aos primeiros, orientando-os a organizar o processo decisório no sentido de minimizar a incerteza e garantir eficiência informacional às decisões (GILLIGAN; KREHBIEL, 1990).

Considerando as consequências informacionais das regras que organizam o processo decisório, Gilligan e Krehbiel (1989) argumentam que as comissões legislativas seriam compostas de forma a garantir a representação da diversidade de interesses presentes na legislatura, o que, por sua vez, promoveria eficiência informacional, já que comissões heterogêneas possuem maior complacência em compartilhar sua *expertise* (KREHBIEL, 1989) ou menores incentivos para reter informações privadas, além de haver uma espécie de deferência por parte dos não-membros à *expertise* dos membros de dada comissão. Assim, as comissões legislativas não seriam capazes de tomar decisões distantes da maioria dos/as legisladores/as, ou seja, postula-se a dominância da maioria: o ator relevante no modelo informacional é o legislador mediano (*median voter*) da legislatura, o que converge com o fato de que a regra decisória por excelência é a regra da maioria e que é esta que define as regras que organizam o processo decisório.

À primeira vista, o modelo informacional parece não deixar espaço para as minorias, ao assumir que as preferências da maioria serão dominantes, seja no plenário ou na fase comissional. Entretanto, os autores assumem que essas preferências não são fixas, uma vez que se manifestam em um contexto de incerteza. Nesse sentido, as minorias, partidárias ou políticas, contribuiriam para

garantir eficiência informacional ao compartilhar conhecimento sobre os temas debatidos. Para tanto, seria necessário que as comissões fossem compostas de forma a reproduzir a heterogeneidade do plenário, o que significa que as minorias partidárias e políticas deveriam estar representadas, em alguma medida, em todas as comissões legislativas.

Esses órgãos seriam importantes porque elevariam o estoque de conhecimento disponível, garantindo que as decisões tomadas pela maioria fossem mais bem informadas, e não porque seriam órgãos dominados por minorias intensas, como quer a perspectiva distributivista. Nesse sentido, as minorias partidárias ou políticas poderiam influenciar o processo decisório via sistema comissional, sendo esse o *locus* mais permeável à sua atuação. Assim, no que se refere à representação de mulheres via sistema comissional, a partir da noção de representação de perspectivas¹³, seria esperado que as legisladoras estivessem distribuídas em todas as comissões legislativas, uma vez que poderiam contribuir com o conhecimento relacionado à sua posição na estrutura social, enquanto grupo marginalizado ou desfavorecido.

Tanto a perspectiva distributivista quanto o modelo informacional parecem reservar, por meio de diferentes mecanismos, importantes possibilidades para que minorias¹⁴ possam influenciar o processo decisório via comissões legislativas. Entretanto, ambas apresentam uma lacuna ao obscurecer o papel dos partidos políticos no tocante à organização do sistema comissional, omissão que se coloca no cerne da crítica que Cox e McCubbins (2005, 2007) desenvolvem.

Segundo esses autores, no contexto estadunidense, os partidos políticos, em especial o partido majoritário, responsável por definir a estrutura do sistema comissional – jurisdições, número de membros e cotas destinadas a cada partido – desempenham um papel central na composição das comissões. Essa dimensão é

¹³ Segundo Young (2002), a representação de perspectivas sociais (e não de interesses) não definiria quais objetivos perseguir ou que decisões políticas tomar, mas estaria relacionada à apresentação e introdução de determinadas pautas no debate político. Por fim, deve-se pensar a representação de grupos estruturais em situação de opressão em sua relação com os aspectos de autorização e *accountability*, tendo como consequências o fomento à participação, ao engajamento e à pluralização do debate político, por meio da ampliação do conhecimento socialmente disponível para informar a tomada de decisões.

¹⁴ Conforme argumento apresentado anteriormente, a definição de minoria varia em cada um desses modelos.

extremamente importante para o partido majoritário, porque é por meio dela (e do controle da presidência da Casa Legislativa) que esse partido controla a agenda legislativa. Nesse contexto, o poder do partido majoritário se relaciona ao fato de que o processo legislativo é organizado em seu favor e que, devido a esse viés, os atores mais relevantes são membros do partido majoritário e os acordos ou decisões são favorecidos pela existência de uma estrutura de cartel (COX; MCCUBBINS, 2005, 2007).

O cartel legislativo opera no sentido de minimizar problemas de ação coletiva a partir da monopolização de poderes de agenda e restrição do acesso a eles, via controle da nomeação para cargos relevantes, como a presidência da Casa (*speakership*) e as comissões que possuem acesso privilegiado ao plenário. Tal controle se baseia na lealdade dos parlamentares ao partido (mais especificamente ao líder partidário), associada à não ocorrência de *rolling*¹⁵. A única diferenciação relevante nesse contexto seria, pois, aquela entre maioria e minoria, uma vez que, como o legislativo é uma instituição majoritária, ao partido que conseguir formar uma maioria serão atribuídos recursos políticos relevantes que permitem a cartelização dos poderes de agenda¹⁶.

Importante mencionar que os autores consideram que o processo de composição das comissões varia de acordo com a natureza de sua jurisdição. De uma forma geral, Cox e McCubbins avaliam que "the more important the committee's jurisdiction is, the stronger the expectation of a representative contingent". (COX; MCCUBBINS, 2007, p. 185). Assim, as chamadas comissões de controle – *Ways and Means*¹⁷, *Appropriations*¹⁸ e *Rules*¹⁹ – tendem a ser um microcosmo da bancada partidária, já que sua composição obedeceria ao critério da lealdade partidária.

¹⁵ *Rolling* ou atropelamento ocorre quando um partido é derrotado em alguma votação, devido à existência de divergência entre os posicionamentos das lideranças partidárias e dos membros ordinários.

¹⁶ Assim como Binder (1997), os autores defendem que questões procedimentais ganham relevância e assumem um caráter partidário, terminando por moldar questões substantivas. O cartel legislativo possui, portanto, um caráter procedimental e seu objetivo é organizar as regras do jogo de forma a evitar que questões controversas ameacem a ação concertada dos membros do partido.

¹⁷ "The Committee on Ways and Means is the oldest committee of the United States Congress, and is the chief tax-writing committee in the House of Representatives." (COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, 2015c).

¹⁸ Cf. .COMMITTEE ON APPROPRIATIONS, 2015a.

Além disso, Cox e McCubbins (2007) afirmam que a literatura corrente indica que o critério da lealdade partidária é limitado por algumas regras informais, baseadas, por exemplo, em aspectos regionais ("*same state rule*"), que garantem que um membro de determinada região seja substituído por outro de mesma origem, e na preocupação com a representação de minorias políticas, negros e mulheres, parecendo haver, portanto, uma política de "reserva de vagas". Porém, essa estratégia pode, na verdade, cristalizar e limitar a atuação desses grupos, vinculando-os a temas específicos, como educação e trabalho, a partir de uma perspectiva essencialista da identidade e das demandas dessas minorias políticas. É preciso atentar para o fato de que, ao invés de garantir uma distribuição mais justa de recursos, tal critério pode implicar em sua segregação em determinadas comissões pouco relevantes, como indica a investigação conduzida por Frisch e Kelly (2006).

Ademais, é preciso considerar que diferentes configurações institucionais – composição multipartidária das legislaturas, centralização do processo decisório, prerrogativas legislativas de chefes do Executivo, influência de líderes partidários e influência de governadores na carreira de legisladores – tornam mais complexa a constituição e operação do cartel legislativo, uma vez que demandam a constituição de uma rede de delegação mais complexa e, portanto, mais propensa a apresentar problemas de perda de agência e coordenação. Entretanto, apesar das diferenças entre o desenho institucional do Congresso estadunidense e dos Legislativos latino-americanos, há evidências empíricas que amparam a validade da teoria do cartel na Argentina, no Brasil e no Uruguai (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, 1999; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; JONES; HWANG, 2005; SANTOS; ALMEIDA, 2005; CHASQUETTI, 2013), ainda que sua operação seja condicionada pelos constrangimentos mencionados, ou que a cartelização ocorra a partir de mecanismos distintos. Isso quer dizer que, nesses países, o partido ou coalizão majoritária controla importantes poderes de agenda, alguns deles associados às comissões legislativas, como a sobre-representação em presidências de comissões e em comissões específicas.

¹⁹ "The Committee has the authority to do virtually anything during the course of consideration of a measure, including deeming it passed. The Committee can also include a self-executed amendment which could rewrite just parts of a bill, or the entire measure. In essence, so long as a majority of the House is willing to vote for a special rule, there is little that the Rules Committee cannot do". (COMMITTEE ON RULES, 2015b).

Partindo da premissa de que a integração das comissões é resultado da interação estratégica entre partidos ou líderes partidários e membros individuais, Frisch e Kelly (2006) verificaram que os três modelos são parcialmente adequados para explicar a integração das comissões na Câmara baixa estadunidense. Cabe notar que esse quadro explicita o fato de o sistema comissional não ser um todo homogêneo, sendo possível classificar as comissões de acordo com a natureza de suas jurisdições ou de suas funções.

Isso posto, os autores afirmam que seus resultados se aproximam da perspectiva informacional, que prevê que as comissões serão heterogêneas, mas, diferentemente de Krehbiel e Gilligan (1989, 1990), acreditam que tal composição é efeito do processo de recrutamento, caracterizado pela interação entre múltiplos atores com múltiplos objetivos, e não resultado de deduções elaboradas a partir de princípios racionais. Por outro lado, algumas comissões no parlamento estadunidense, notadamente Agricultura e Forças Armadas, são compostas por *preference outliers* e apresentam maior homogeneidade, o que indica que algumas previsões da teoria distributiva estavam corretas, ainda que parcialmente.

Também a perspectiva partidária é relevante porque permite a elaboração de uma análise mais acurada do processo de recrutamento para as comissões, considerando que este é caracterizado pela interação entre preferências individuais e estratégias partidárias. O status dos partidos, se majoritário ou não, também influencia a composição das comissões, especialmente daquelas mais prestigiosas, e indica que a estratégia de cartelização é típica do partido majoritário, havendo maior liberdade para as preferências individuais no caso do partido minoritário²⁰.

Especificamente com relação à dimensão de gênero, Frisch e Kelly (2003, 2006) verificaram que a sub-representação das legisladoras em algumas comissões estadunidenses é fruto não de auto-seleção ou da existência de preferências distintas daquelas dos colegas do sexo masculino, mas de arranjos partidários: as preferências das legisladoras Republicanas seriam preteridas, fato que parece estar relacionado à ausência de mulheres em instâncias partidárias responsáveis pela composição das comissões legislativas. Mais uma vez, destaca-se a importância de observar as estratégias partidárias voltadas às minorias políticas com o objetivo de

²⁰ A existência de "evidências mistas" a respeito da validade das implicações dos modelos clássicos já havia sido apontada por Shepsle (1978) e Cox e McCubbins (2007).

avaliar o lugar reservado a esses grupos no processo de distribuição de recursos políticos no Legislativo.

A análise desenvolvida por Frisch e Kelly (2006) corrobora a teoria de Deering e Smith (1997), que aponta para diferentes períodos de organização do sistema comissional norte-americano, em que dimensões distintas foram acentuadas, como a auto-seleção e o papel dos líderes partidários, por exemplo, o que indica haver um processo de reconfiguração do sistema comissional, caracterizado por movimentos de centralização-descentralização do processo decisório, ou um movimento que pendeu ora para um “governo de partido”, ora para um “governo de comissões”, como se convencionou caracterizar esse processo.

Esse movimento também é enfatizado por Binder (1997), que afirma que tais mudanças se relacionam aos objetivos de curto prazo do partido majoritário e aos padrões de interação entre maioria e minoria, o que indica que o movimento de centralização-descentralização do processo decisório pode e deve ser visto também a partir da perspectiva dos direitos de minorias. Ademais, é importante destacar que não haveria, ao menos segundo o argumento de Cox e McCubbins (2005, 2007), uma oposição entre “governo de partido” e “governo de comissões”, uma vez que as últimas podem se mostrar relevantes no processo legislativo e, por isso mesmo, ser arena privilegiada para implementação de objetivos partidários. Resta, contudo, o desafio de avaliar os efeitos desses movimentos na configuração dos direitos de minorias políticas, uma vez que essas recortam transversalmente o eixo maioria-minoria partidárias, mas ao mesmo tempo requerem a articulação com essa dimensão. Ou seja, advoga-se aqui a necessidade de considerar os direitos de minorias políticas a partir dos arranjos relativos à organização do processo decisório que, como visto, imprimem um caráter partidário a questões procedimentais e substantivas.

Finalmente, é importante apresentar a perspectiva sobre comissões legislativas que explora, ainda que de forma descritiva, a relação entre arranjos institucionais e recursos disponíveis a minorias partidárias. Essa abordagem reforça a tese de que a qualidade das atuações da maioria e da minoria é diretamente impactada não apenas pela relação numérica ou proporção entre esses grupos, mas principalmente pelos recursos e constrangimentos procedimentais ou institucionais disponíveis à sua atuação na arena legislativa, ou dos vieses materializados pelas

regras que organizam o processo decisório, como argumentam Cox e McCubbins (2005, 2007).

Segundo Ström (1984), a possibilidade de que minorias influenciem o processo decisório seria garantida pelas oportunidades de especialização asseguradas aos/às parlamentares, o que se aproxima da definição de direitos de minorias, apresentada por Binder (1997), que argumenta que, sendo o legislativo organizado pelo princípio partidário, os direitos de minoria materializam-se por meio de direitos garantidos a parlamentares individuais. Nesse sentido, a especialização e os ganhos advindos da composição heterogênea das comissões não se revelam apenas como bens coletivos, como previa o modelo informacional, mas garantem importantes recursos às minorias partidárias, especialmente quando há a adoção formal do critério de distribuição proporcional de recursos (como cadeiras e presidências de comissões) entre os partidos, resguardando as minorias partidárias de eventuais arbitrariedades da maioria.

Partindo dos modelos analíticos discutidos anteriormente, Ström (1998) e Mattson e Ström (1995)²¹ apresentam diversas características do sistema comissional, organizando-as em três dimensões: estrutura (como as comissões se organizam), procedimentos (qual o papel das comissões no processo legislativo) e poderes (em que medida as comissões podem influenciar a produção legislativa).

Com relação à estrutura do sistema comissional, os autores afirmam que algumas características podem fomentar a especialização, como a existência de jurisdições fixas e correspondentes a ministérios ou agências do Executivo; número reduzido de membros, com mandato fixo ou de longo termo, associado à restrição ao pertencimento a múltiplas comissões, além da existência de subcomissões e de relatoria de projetos. Ademais, direitos de propriedade associados à jurisdição e ao mandato e à criação de subcomissões podem atuar como incentivo à atuação particularista de minorias intensas, como previsto pelo modelo distributivo.

Além da avaliação da estrutura do sistema comissional, Mattson e Ström (1995) e Ström (1998) consideram como as comissões atuam no processo

²¹ Os autores tratam do papel das comissões legislativas em sistemas parlamentaristas, em que minorias assumem um papel diferenciado porque consistem nas oposições no eixo Executivo-Legislativo. Assim, essas dimensões são avaliadas segundo as lentes do jogo legislativo em contextos parlamentaristas, diferente dos modelos clássicos previamente discutidos, que se referem à organização do sistema comissional em contexto de separação de poderes.

legislativo. Essa dimensão envolve o recrutamento para as comissões e a alocação de suas presidências, duas características importantes para a avaliação dos direitos de minorias. Nesse sentido, os autores defendem que o critério da proporcionalidade partidária, presente em algumas democracias europeias (e nas democracias latino-americanas), imprime um caráter mais consensual a esses órgãos, além de permitir alguma margem de atuação às minorias partidárias. Entretanto, isso pode ser mitigado, a depender dos procedimentos para seleção de membros e presidentes: caso essa prerrogativa fique a cargo de líderes partidários, por exemplo, há maior centralização, o que pode implicar em maior constrangimento à atuação de minorias políticas (minorias intrapartidárias que não são contempladas pelo critério da proporcionalidade), como verificaram Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005).

Outro procedimento discutido pelos autores é a natureza das reuniões das comissões, se públicas ou privadas. Apesar de considerarem que reuniões privadas podem implicar em ganhos informacionais, os autores mencionam que reuniões públicas podem garantir ganhos distributivos, associados a *advertising*, *credit-claiming* e *position taking*, estratégias que têm como objetivo sinalizar ações ou opiniões ao eleitorado. No entanto, acredito que a previsão de reuniões públicas pode ter efeitos importantes não apenas em termos distributivos, mas também com relação ao conteúdo das políticas públicas e à mobilização da opinião pública, podendo se constituir, portanto, como um recurso para minorias políticas e partidárias.

Além disso, Ström (1998) e Mattson e Ström (1995) descrevem a possibilidade de apresentação de pareceres de minoria, especialmente se esses incluem uma justificativa da posição da minoria, e afirmam que são relevantes, porque se apresentam como uma alternativa ao parecer da maioria nas discussões em plenário. Ademais, como apontam Santos e Almeida (2005) para o caso brasileiro, em que não estão previstos pareceres de minoria, o critério da proporcionalidade partidária permite que membros da oposição atuem como relatores, a depender da distância das preferências do Executivo e do presidente da comissão.

Finalmente, um procedimento extremamente importante diz respeito ao papel das comissões no processo legislativo. Esse constitui um elemento fundamental nos

modelos analíticos apresentados e se relaciona aos poderes de agenda positivos e negativos das comissões, a serem discutidos a seguir. Por ora, basta dizer que os autores consideram que a atuação das comissões em estágio anterior ao plenário implica em ganhos informacionais, ampliando sua margem de influência no processo decisório, já que poderiam atuar como *agenda setters*.

Com relação aos poderes garantidos ao sistema comissional, esses dizem respeito a prerrogativas relativas à iniciativa legislativa, veto, revisão e emendamento de projetos de lei; ao controle da agenda das comissões e a mecanismos de obtenção de informação. Comissões legislativas com poder de iniciativa legislativa assumem a posição de *first player* e as vantagens a ela associadas. Porém, os autores reconhecem que excepcionalmente há comissões com tais poderes e que apenas em um dos países por eles investigados esses órgãos dominam a produção legislativa. Apesar disso, caso seja garantido às comissões o poder de reescrever os projetos a elas submetidos, ou seja, caso possam apresentar projetos substitutivos e não apenas oferecer emendas, essas assumem os poderes de agenda do legislador original, caso o substitutivo tenha precedência com relação ao projeto de lei inicial. Outra prerrogativa importante é o controle da agenda das comissões, relacionado à existência de *discharge petitions* ou à possibilidade de que o plenário (ou o Executivo) possa eliminar ou reduzir o prazo garantido às comissões para apreciação de projetos de lei. Esses institutos mitigam os potenciais ganhos informacionais relacionados à fase comissional.

Por fim, os autores mencionam a obtenção de informações via existência de *staff* especializado e a solicitação de documentos como mecanismos que podem implicar em ganhos informacionais e favorecer a deferência aos pareceres elaborados na fase comissional. Acrescente-se a essas possibilidades a realização de audiências públicas, que envolvem não apenas autoridades legislativas e representantes do Poder Executivo, mas também grupos de interesse e organizações da sociedade civil, o que permite avaliar a recepção de temas pela opinião pública.

Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995) enfatizam as características do sistema comissional associadas a suas prerrogativas legislativas; no entanto, acredito ser importante considerar também as prerrogativas associadas à dimensão

de fiscalização, uma vez que essas têm se mostrado um importante recurso, especialmente para minorias partidárias (STRÖM; MULLER; SMITH, 2010).

A tese desenvolvida por Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995) enfatiza a distribuição de recursos entre partidos majoritários e minoritários; para ampliar essa análise incorporando as minorias políticas, é preciso fazer algumas ressalvas. Em primeiro lugar, direitos garantidos a minorias políticas podem assumir uma configuração partidária, o que indica que, em relação ao objeto desta tese, a interação entre sexo e pertencimento partidário se apresenta como uma dimensão relevante ao analisar a distribuição de recursos políticos. Essa interseção permite pensar que, mesmo que as mulheres sejam uma minoria política, caso se vinculem a um partido majoritário, podem se beneficiar de recursos não disponíveis a parlamentares, homens e mulheres, que pertençam a partidos minoritários e/ou de oposição, o que implica em um cenário mais complexo do que a simples referência a percentuais de homens e mulheres nas legislaturas parece mostrar.

Ademais, a interação entre gênero/partido implica a necessidade de analisar os partidos políticos e sua organização interna, de forma a investigar como e em que medida a dimensão de gênero é tratada no ambiente intrapartidário (LOVENDUSKI, 1993). Nesse sentido, é preciso observar que prerrogativas que garantem direitos a minorias partidárias nem sempre implicam em direitos de minorias políticas, uma vez que essas podem estar distribuídas em diversos partidos e ser postergadas quando da distribuição de recursos políticos por lideranças partidárias.

Em segundo lugar, é preciso atentar para algumas prerrogativas associadas ao fomento da especialização, que podem ser tomadas como direitos garantidos a parlamentares individuais e apresentar-se como limitação aos recursos garantidos a minorias políticas. Um exemplo se relaciona à duração de mandatos de membros e presidentes de comissões: mandatos longos, que durem por toda a legislatura, garantem maiores chances de especialização, enquanto mandatos mais curtos podem garantir maior rotatividade e aumentar as chances de que minorias ocupem presidências de comissões ou cadeiras em comissões mais importantes. Nesse segundo cenário, os limites aos ganhos advindos da especialização podem ser minimizados pela especialização prévia dos/as parlamentares ou ainda pela existência de corpo técnico especializado a prestar assessoria às comissões permanentes.

Como visto, a análise dos direitos reservados às minorias políticas via sistema comissional traz desafios importantes, uma vez que esse tema não é explicitamente tratado pela literatura: o primeiro deles diz respeito à reavaliação das regras de organização do legislativo a partir de um critério não existente formalmente, relacionado a uma forma de hierarquização baseada no gênero, dimensão ausente também na gramática dos modelos analíticos sobre sistema comissional.

Outro desafio diz respeito à transversalidade das minorias políticas no tocante aos partidos, o que implica em maiores obstáculos à ação coletiva. Essa configuração também se apresenta se forem considerados interesses geograficamente constituídos, relacionados à arena eleitoral, uma vez que as mulheres são um grupo disperso geograficamente e com interesses diversos, apesar de compartilharem uma perspectiva social enquanto membros de um grupo estrutural (YOUNG, 2002).

Diante desse quadro, explicita-se a relevância do conceito de direitos de minorias políticas apresentado por Binder (1997), materializados, em última instância, como direitos garantidos a membros individuais. Essa abordagem permite analisar como a organização do processo decisório configura os recursos disponíveis às minorias políticas e, a partir daí, avaliar as possibilidades de influenciar o processo decisório reservadas às legisladoras. Esse aspecto é central no tocante à representação substantiva, uma vez que considera uma dimensão fundamental para a atuação legislativa, qual seja, a estrutura de oportunidades que conforma o desenvolvimento de atos críticos ou a emergência de atores críticos.

1.3 Entre representação descritiva e substantiva: direitos de minorias políticas

Como visto, o sistema comissional possui papel privilegiado no que se refere à atuação de minorias, devido à sua escala e a depender da adoção do critério de proporcionalidade partidária para sua composição e distribuição de presidências, característica generalizada nos legislativos latino-americanos (MONTERO; LÓPEZ, 2002). A participação em comissões também pode promover a especialização dos/as parlamentares em determinados temas, definidos pelas jurisdições comissionais, o que pode se traduzir em recurso importante para minorias partidárias e políticas (STRÖM, 1984, 1998; MATTSON; STRÖM, 1995). Assim, a investigação sobre representação de minorias políticas ou, especificamente, sobre

representação substantiva de mulheres, ganha em termos analíticos ao lançar mão das contribuições já existentes sobre a organização legislativa, na medida em que essas permitem refinar e especificar a relação entre representação descritiva e representação substantiva.

Nesse sentido, o presente capítulo se ocupou de uma releitura dos modelos clássicos sobre sistema comissional, com o objetivo de ampliar as análises existentes de forma a incorporar a discussão sobre representação de mulheres. Considero, pois, que a noção de direitos de minorias políticas contribui para esse esforço, uma vez que desloca o foco inicial no percentual de legisladoras ou no tamanho da minoria política, para tratar dos recursos políticos a ela disponíveis. Como dito, a garantia de direitos a minorias políticas pode mitigar o caráter minoritário das legisladoras, contribuindo para que essas influenciem o processo decisório. Essa influência deve ser pensada não apenas em termos da produção legislativa, mas também da fiscalização dos atos do Executivo e da introdução de novos temas na agenda legislativa e mesmo na agenda pública.

Retomando a discussão inicial sobre a representação de mulheres, defendo que a noção de massa crítica e a emergência de atos e atores críticos depende em última instância da estrutura de oportunidades configurada pela organização do processo decisório e não apenas do percentual relativo da minoria ou da disposição de agir de seus membros. Isso significa que essas noções supõem a existência de poderes de agenda, definidos genericamente como prerrogativas e/ou posições capazes de influenciar o processo decisório, passíveis de serem mobilizados pela minoria ou por membros individuais. A partir da literatura sobre representação de mulheres, esses poderes de agenda poderiam ser tratados como “postos críticos”²².

O argumento desenvolvido nesta investigação parte do pressuposto de que a análise do que seriam esses “postos críticos” e das regras formais e informais que regem sua distribuição permite avançar no debate sobre a relação entre

²² Macaulay (2005) usa o conceito de “estruturas críticas”, mas sua ênfase recai no sistema partidário, especificamente na intensidade e natureza das clivagens ideológicas, e no grau de insitucionalização dos partidos políticos, que inclui tanto a dimensão eleitoral quanto legislativa. Nesse sentido, tal conceito difere da noção de “postos críticos”, uma vez que esse último diz respeito à organização do processo decisório ou à configuração da estrutura de oportunidades no Legislativo, o que o aproxima mais do conceito de poder de agenda (COX, 2005; COX; MCCUBBINS, 2007). É preciso esclarecer, ainda, que os “postos críticos” se distinguem do conceito de “atores com poder de veto” (TSEBELIS, 2002), uma vez que não incluem a dimensão referida às preferências dos atores, aspecto fundamental na formulação de Tsebelis (2002).

representação descritiva e substantiva, já que enfatiza os recursos e constrangimentos às ações das legisladoras. Assim, apesar de não especificar o que seria o conteúdo da representação substantiva de mulheres, o enquadramento analítico que proponho explicita como diferentes arranjos institucionais podem contribuir (ou impossibilitar) que esta se realize, constituindo-se, portanto, como uma dimensão intermediária entre representação descritiva e substantiva, como dito na introdução do capítulo.

Considerando o problema de pesquisa que orienta essa investigação e a literatura sobre comissões legislativas apresentada neste capítulo, verifica-se que a composição das comissões legislativas obedece a múltiplas dimensões. Nesse sentido, é importante avaliar se e em que medida esse processo é generificado. *Em outras palavras, a investigação desenvolvida parte da seguinte pergunta: a desproporção entre legisladores e legisladoras em comissões legislativas é configurada por um viés de gênero?*

Para responder a essa questão, é preciso explicitar elementos que compõem o argumento avançado neste capítulo. Em primeiro lugar, como a distribuição de recursos baseada no gênero (ou em outras características adscritas, como raça) é injustificável no contexto das democracias contemporâneas²³, a dinâmica de gênero opera informalmente. Entretanto isso não implica que seu efeito seja residual (uma vez que predominariam critérios recorrentes e legítimos, como especialização, desempenho eleitoral e pertencimento partidário). Esse ponto é especialmente relevante, uma vez que, como afirmam Mackay, Kenny e Chappell (2010, p. 576), a influência de instituições informais e sua interação regras formais têm sido pouco teorizadas e mesmo subestimadas nos estudos neo-institucionalistas. Desse modo, espero que o desequilíbrio nas proporções entre homens e mulheres nas comissões legislativas sul-americanas seja um viés de gênero, decorrente de regras informais baseadas em estereótipos construídos a partir do sexo de parlamentares.

Em segundo lugar, é importante considerar que a desproporção entre legisladores e legisladoras nas comissões legislativas só pode ser considerada um viés de gênero se a dimensão de gênero se sobrepuser a outras características

²³ Essa questão é fundamental no debate sobre justiça, que anima as teorias sobre a democracia contemporânea. O tema retoma sua centralidade na Ciência Política a partir das contribuições de Rawls (2002), mas assume diferentes contornos e configura diversas correntes teóricas, tal como indicam Young (2006) e Gargarella (2008).

consideradas relevantes no processo de composição das comissões legislativas, tais como especialização prévia relacionada à jurisdição comissional. Ou seja, a existência do viés de gênero implica em desvantagem para as mulheres, mesmo quando essas forem especialistas nos temas tratados pela comissão.

Finalmente, o terceiro ponto diz respeito à classificação das comissões legislativas. Considero que o sistema comissional não pode ser caracterizado como um bloco homogêneo, como indicam as análises de Frisch e Kelly (2006), Cox e McCubbins (2007) e mesmo Shepsle (1978), que argumentam que o processo de composição das comissões varia de acordo com a natureza de sua jurisdição. Nesse sentido, adoto uma categorização bipolar das comissões legislativas, separando as comissões de controle das demais comissões. Para as primeiras, prevaleceriam os critérios de expertise e lealdade partidária, enquanto para as demais, a existência de especialização prévia e vinculação com interesses específicos, conforme as implicações dos modelos apresentados.

A essa classificação se soma a caracterização das comissões em "femininas" e "masculinas", considerando a hipótese da divisão sexual do trabalho legislativo apresentada anteriormente, que prevê separação e hierarquização entre atividades de legisladores e legisladoras. Assim, as comissões de controle poderiam ser também consideradas "comissões masculinas", enquanto comissões relacionadas aos papéis tradicionalmente associados às mulheres seriam definidas como "comissões femininas"²⁴ (MIGUEL, 2001).

Essas considerações permitem elaborar as hipóteses a serem avaliadas no capítulo 5:

A. Comissões de Controle

H1A: Legisladoras possuem menores chances de integrarem comissões de controle do que seus colegas do sexo masculino;

H2A: Legisladoras possuem menores chances de serem integradas às comissões de controle do que legisladores, mesmo quando possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional;

²⁴ A definição de quais comissões compõem essas categorias será discutida no capítulo 2, que trata do desenho da pesquisa.

H3A: Legisladoras possuem menores chances de serem alocadas nas comissões de controle do que legisladores, mesmo quando são leais ao partido.

H4: Legisladoras possuem menores chances de serem alocadas nas comissões de controle do que legisladores, mesmo quando possuem experiência legislativa prévia.

B. Comissões "femininas"

H1B: Legisladoras possuem maiores chances de integrarem tais comissões que seus colegas do sexo masculino;

H2B: Legisladoras possuem maiores chances de serem integradas às "comissões femininas" que legisladores, mesmo quando não possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional;

H3B: Legisladoras possuem maiores chances de serem alocadas nas "comissões femininas" do que legisladores, mesmo quando não se vinculam a interesses relacionados à jurisdição comissional.

Por fim, considerando o argumento de que os partidos políticos são instâncias centrais na configuração da estrutura de oportunidades e na distribuição de recursos no Legislativo, é possível pensar que a existência de configurações intrapartidárias que promovam a equidade de gênero pode estimular uma distribuição mais equânime de recursos legislativos entre membros dos sexos feminino e masculino, como indicam Frisch e Kelly (2003). Retomando o argumento de que a atuação dos partidos enquanto mediadores na distribuição de recursos se intensifica na composição das comissões de controle (COX; MCCUBBINS, 2007), a análise da relação entre características partidárias e alocação de vagas em comissões se restringirá a estas. Isso posto, espero que:

H5: Legisladoras filiadas a partidos que adotam formalmente reserva de vagas para mulheres em seu órgão decisório máximo possuem maior probabilidade de integrarem comissões de controle que legisladoras filiadas a partidos que não adotam essa estratégia.

Essas hipóteses orientam a análise empírica desenvolvida nos capítulos 4 e 5. Antes de passar aos modelos empíricos, entretanto, é necessário considerar duas etapas preliminares: a primeira delas se refere à apresentação do desenho desta

investigação, que é explicitado no capítulo 2, a seguir, que trata dos procedimentos incluídos na construção do modelo empírico. A segunda diz respeito à apresentação dos sistemas comissionais investigados, considerando o modelo analítico referido à discussão sobre direitos de minorias políticas. Ao argumento avançado no capítulo 1, agrego uma análise dos Regimentos Internos das Câmaras baixas da Argentina, Brasil e Uruguai, com o objetivo de explicitar se e em que medida há direitos garantidos às minorias políticas, que poderiam ser traduzidos em recursos políticos disponíveis às legisladoras. Essa estratégia é desenvolvida no capítulo 3.

2 PESQUISA COMPARADA: QUESTÕES FUNDAMENTAIS E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Esta pesquisa recorre ao método comparado, que permite ampliar o poder explicativo de análises prévias, relativas a estudos de casos, além de possibilitar a construção de um quadro mais acurado da desproporção entre legisladoras e legisladores em comissões legislativas, considerando as contribuições de estudos prévios sobre tais órgãos. A opção pelo método comparado, entendido como um subcampo do método científico (LIJPHART, 1971; SARTORI, 1999), traz, entretanto, alguns desafios, especialmente referentes à seleção de casos, aos possíveis vieses introduzidos no modelo por essa etapa e à construção de um desenho de pesquisa que seja capaz de extrapolar a mera descrição dos casos e explicitar mecanismos causais que possam jogar luz ao problema de pesquisa apresentado na Introdução.

A análise dos sistemas comissionais latino-americanos permite uma avaliação mais completa dos modelos clássicos, expondo-os a contextos diferentes daquele em que foram produzidos, o que permite refiná-los e produzir, a partir deles, modelos teóricos e empíricos mais adequados aos casos latino-americanos. Frisch e Kelly (2006) afirmam que, mesmo para o contexto norte-americano, as evidências a respeito dos modelos clássicos são controversas. Ao analisar o recrutamento para as comissões legislativas da Câmara Baixa brasileira, Müller e Meireles (2014) apontam que

os preditores tradicionalmente utilizados, [...] orientados pelas hipóteses extraídas dos modelos institucionalistas, não dão conta de explicar as indicações para as Comissões. Ao contrário, quando se contornam os problemas nos testes, encontram-se mesmo resultados contrários ao esperado (MÜLLER; MEIRELES, 2014, p. 13).

Longe, entretanto, de pensar que os países latino-americanos constituem casos peculiares, singulares ou incomensuráveis, sua análise permitiria estabelecer de forma mais adequada em que condições as hipóteses dos modelos clássicos são adequadas para analisar o recrutamento para as comissões legislativas. Essa estratégia se assemelha àquela empregada por Frisch e Kelly (2006), que concluem que, mesmo para os Estados Unidos, a validade dos modelos clássicos para explicar esse processo é amplamente afetada por fatores contextuais²⁵, pelo status

²⁵ A existência de tais fatores reforça a relevância do recorte temporal adotado, detalhado a seguir.

dos partidos e pelas características das comissões legislativas, conclusão que remete ao estudo seminal realizado por Fenno (1973).

O argumento de que os modelos teóricos existentes devem ser considerados a partir de sua maior ou menor adequação para pensar distintas realidades empíricas se assenta fortemente na ideia de que o objetivo do empreendimento científico não é testar ou refutar teorias, mas avaliar a utilidade de modelos teóricos ou em que medida tais modelos ajudam a compreender a realidade. O estudo das comissões legislativas parece ilustrar de forma exemplar essa abordagem, como já indicaram Groseclose e King (2000), Cox e McCubbins (2005, 2007) e Frisch e Kelly (2006). Diante disso, o intento do presente trabalho não é distinguir teorias verdadeiras ou falsas a respeito do recrutamento para as comissões, mas como as teorias disponíveis permitem entender o que ocorre nesse processo e em que medida a inclusão da dimensão de gênero pode contribuir para essa compreensão. Como afirmam Clarke e Primo (2012, p. 170),

Models are like maps. First, they are objects and thus neither true nor false. Talking about models in terms of truth and falsity is a category mistake. Models are like maps in that they have limited accuracy, are partial, and most importantly, are purpose-relative.

Com relação a seu propósito, o modelo que orienta a presente pesquisa tem como objetivo identificar mecanismos causais ou motivações por trás de um fenômeno observado, qual seja a distribuição de vagas em comissões legislativas. Este, associado a considerações de caráter normativo relativas à inclusão política de mulheres, pode ser utilizado para indicar configurações institucionais desejáveis no que tange a equidade de gênero.

Tendo em vista esses desafios, a seguir apresento o modelo empírico adotado, que inclui: a explicitação da estratégia de comparação, os critérios para seleção da amostra e a apresentação dos casos; o modelo empírico (variáveis dependentes, independente e de controle), além de uma identificação das fontes de dados e dos métodos e técnicas empregados nos capítulos subsequentes.

2.1 Estratégia de comparação, seleção da amostra e apresentação dos casos

Como mencionado anteriormente, a pesquisa desenvolvida no escopo desta tese possui caráter comparativo. Nesse sentido, a seleção da amostra coloca um desafio, relacionado à própria definição de política comparada e ao desenvolvimento

histórico da disciplina, já que inclui países de uma região geográfica específica, tal como faz a tradição dos *area studies*. Entretanto, apesar de a pesquisa ter como foco uma região geográfica, a América do Sul, a escolha dos países da amostra se deve não à noção de que a política comparada se caracteriza como estudo de regiões geográficas específicas, mas devido ao modelo teórico construído e à possibilidade de "controlar" alguns fatores, como características históricas e culturais. Além disso, os sistemas comissionais de países latino-americanos são pouco estudados quando se compara o volume da produção sobre esse tema com aquele referido aos Estados Unidos e a países europeus, o que indica a pertinência da investigação realizada, que também pode ser considerada uma etapa importante para a realização de comparações futuras que envolvam maior número e diversidade de casos.

Como a unidade de análise são legisladores/as considerados individualmente, a seleção da amostra se pautou pela identificação de casos comparáveis ou similares, considerando que, nesse caso, maior homogeneidade potencializa a comparação. Dada essa configuração, o método de comparação poderia se orientar pelas seguintes estratégias: a) análise de série temporal ou longitudinal, ou seja, um mesmo país e variações no tempo, relativas a transformações no desenho do sistema comissional; b) análise transversal (*cross-sectional*), incorporando diversos países (ou mesmo unidades subnacionais) com diferentes configurações do sistema comissional; c) uma combinação das duas estratégias, o que permitiria controlar os efeitos de aspectos aleatórios ou contingenciais na integração das comissões legislativas, permitindo o estabelecimento de conclusões generalizáveis.

O primeiro desenho permitiria controlar os efeitos da história (*path dependency*) no problema investigado e a análise de série temporal permitiria alcançar resultados com maior possibilidade de generalização. No entanto, dado o quadro da produção sobre política comparada no Brasil (CASTRO SANTOS; COUTINHO, 2002), a incorporação de outros países na pesquisa pode contribuir para o desenvolvimento do campo da política comparada no país, extrapolando a opção recorrente por estudos de casos – ou estudos implicitamente comparados, como diria Sartori (1999).

O terceiro desenho seria o mais adequado para produzir conclusões generalizáveis, permitindo realizar comparações intra e entre casos. Entretanto, sua

utilização é limitada pela disponibilidade de dados e por diferenças entre os países, como a duração dos mandatos nas comissões e da legislatura. Ademais, a realização de pesquisas longitudinais traz outros problemas específicos ao objeto da pesquisa, qual seja, o recrutamento para comissões permanentes, relacionados à migração partidária durante a legislatura, o que eleva a complexidade da construção de outras variáveis tais como lealdade partidária e desempenho eleitoral.

De forma a minimizar esses problemas, optei por apresentar uma análise relativa a apenas um ano de referência, o primeiro de cada legislatura analisada, recorte que se aproxima de uma comparação sincrônica. A escolha desse marcador temporal se justifica em razão da variação da duração da legislatura nos países analisados, além da não correspondência entre os períodos: 2008-2011 na Argentina, 2007-2010 no Brasil e 2005-2010 no Uruguai. A escolha do ano inicial minimiza também os problemas associados à variação da duração dos mandatos nas comissões nesses países: dois anos na Argentina e no Brasil e cinco anos no Uruguai.

Assim, o segundo desenho, que inclui a análise de mais de um caso, foi a opção escolhida. Ela se justifica devido à semelhança entre os casos e a existência de variação na variável dependente, o que permite explorar a operação de mecanismos causais por trás do fenômeno investigado. Deter-me-ei em cada uma dessas questões, uma vez que por causa delas se voltam muitas críticas ao método comparado ou a desenhos de pesquisa que recorrem à comparação como estratégia metodológica.

Considerando a semelhança entre os casos, essa foi explorada a partir da apresentação de características recorrentemente enfatizadas na discussão sobre gênero e representação política, tais como dados sobre sistema eleitoral, a existência e atuação da bancada feminina, além de aspectos que ultrapassam a dimensão institucional, relacionados à discussão mais ampla sobre justiça de gênero, que inclui características sócio-materiais e simbólico-culturais (SALEJ; MATOS, 2010), como mostram os Quadros 1 a 4.

O Quadro 1 permite observar que em todos os países da amostra o sistema eleitoral para a Câmara Baixa é do tipo proporcional, havendo, entretanto, diferenças no que tange às demais características, como tipo de lista, existência de mandato de posição (alternância entre sexos) e cotas legislativas. Apenas em 2009 o Uruguai

adotou cotas de gênero em listas eleitorais, destoando da maioria dos países da América Latina, incluindo Argentina e Brasil, que as adotaram na década de 1990. Entretanto, o Uruguai historicamente elege mais mulheres que o Brasil, país em que as cotas eleitorais existem desde 1997 para as eleições proporcionais nacionais, como mostra o Quadro 2.

Quadro 1. Sistema eleitoral e cotas de gênero na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2014)

País	Regras eleitorais				Ação afirmativa			
	Sistema eleitoral	Tipo de lista	Mandato de posição	Cota de gênero	Tipo de cota	Ano	Percentual de vagas reservadas	Sanção pelo não cumprimento
Argentina	Proporcional	Fechada	Sim (1 mulher a cada 2 homens)	Sim ¹	Lista eleitoral	1991	30	Sim
Brasil	Proporcional	Aberta	Não	Sim ²	Lista eleitoral	1997	30	Sim
Uruguai	Proporcional	Fechada	Sim (1 mulher a cada 2 homens)	Sim ³	Lista eleitoral	2014	30	Sim

¹ A Lei 24.012/1991 estabelece a cota mínima de 30% para mulheres nas listas eleitorais. O decreto 379/1993 estabelece a alternância de candidatas/as por sexo e o decreto 1.246/2000 amplia essa regulação para todas as eleições e cadeiras a serem renovadas. GLOBAL DATABASE OF QUOTAS FOR WOMEN, 2015.

² A Lei 9.504/1997 estabelece reserva de vagas, considerando os percentuais mínimo (30%) e máximo (70%) por sexo. Em 2009, a lei foi alterada para indicar que os percentuais devem ser preenchidos e não apenas reservados. GLOBAL DATABASE OF QUOTAS FOR WOMEN, 2015.

³ Lei 18.479/2009 define que para as eleições intrapartidárias e legislativas em âmbito local, departamental e nacional, deve haver pessoas de ambos os sexos em cada terna de candidatas. GLOBAL DATABASE OF QUOTAS FOR WOMEN, 2015.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de ARCHENTI; TULA, 2008a e GLOBAL DATABASE OF QUOTAS FOR WOMEN, 2015.

O percentual de mulheres eleitas para a Câmara baixa argentina (40%) é quase quatro vezes maior que no Uruguai (12,12%) e quase cinco vezes maior que no Brasil (8,77%), aproximando-se dos percentuais apresentados pelos países nórdicos. A configuração apresentada no Quadro 1, que combina eleições proporcionais, lista fechada, mandato de posição e previsão de sanção pelo não cumprimento das cotas, se mostra como a mais eficaz para a inclusão de mulheres (LARSERUD; TAPHORN, 2007; ARCHENTI; TULA, 2008a;). Entretanto, a disparidade relativa a esses percentuais pode ser minimizada, uma vez que mais relevante que tais números são os recursos disponíveis às minorias políticas, conforme discussão apresentada no capítulo anterior.

Quadro 2. Características das Câmaras Baixas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

País	Número de cadeiras	Duração do mandato (anos)	Renovação	Percentual de mulheres eleitas*
Argentina	257	4	A cada 2 anos	40
Brasil	513	4	A cada 4 anos	8.77
Uruguai	99	5	A cada 5 anos	12.12

Fonte: PARLINE, 2015.

Considerando, portanto, o referencial analítico desenvolvido no capítulo 1, em que defendo ser o conceito de minoria política mais adequado para se avaliar a representação de mulheres no Legislativo, argumentei que o recurso a esse conceito implica na existência de ações coordenadas entre as legisladoras, o que permitiria identificá-las como um grupo ou como uma minoria que se organiza a partir de princípios que ultrapassam o pertencimento partidário. Como dito anteriormente, um importante indicador de que as legisladoras constituem uma minoria política é a existência de bancadas femininas ou de comissões relacionadas a "questões de gênero" ou "interesses de mulheres".

A bancada feminina na Argentina foi criada em 2008 como uma comissão temporária no Senado. Em 2011, essa comissão ganhou status de comissão permanente. No Brasil, a bancada feminina surge durante a Assembleia Constituinte, em 1988, quando ficou conhecida como Bancada/Lobby do Batom. Em 2013, a bancada feminina se juntou à Coordenadoria da Mulher da Câmara dos Deputados e ambas passaram a compor a Secretaria da Mulher. Essas mudanças garantem maior grau de institucionalização a esses órgãos, o que pode ser evidenciado pelo seu caráter permanente e pela provisão de recursos como assessoramento técnico e, no caso brasileiro, pela garantia de prerrogativas importantes como assento no Colégio de Líderes, com direito de voz e voto. No Uruguai, a bancada feminina é fruto de um trabalho de mobilização que se inicia com a criação da *Red de Mujeres Políticas*²⁶ (Rede Mulheres Políticas), em 1992. Institucionalmente, ela se origina da articulação entre três deputadas e uma senadora vinculadas a distintos partidos, que solicitaram a criação de uma *Comisión Especial de Género y Equidad* (Comissão

²⁶ Cf. FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015.

Especial de Gênero e Equidade) em 2000. O Quadro 3 apresenta dados relativos a tais órgãos nos países da amostra:

Quadro 3. Características das bancadas femininas na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2014)

País	Bancada	Comissão de mulheres / gênero	Câmara	Ano de criação	Reconhecida pela Casa (Organograma)
Argentina	Banca de la Mujer (Com. Especial / Com. Permanente)	Sim	Alta	2008 / 2011	Sim
Brasil	Bancada feminina / Secretaria da Mulher	Não	Baixa	1988 / 2013	Sim
Uruguai	Bancada Bicameral Femenina	Não	Ambas	2005	Não

Fonte: Piscopo, 2014; AMERICA LATINA GENERA, 2015.

Como visto, apenas na Câmara Baixa argentina não há bancada feminina, mas esse é o único país entre os analisados que apresenta uma comissão voltada especificamente a questões de gênero, a comissão de *Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia* (Comissão de Família, Mulher, Infância e Adolescência). As bancadas femininas no Brasil e Uruguai são consideradas estratégias bem sucedidas no que se refere ao avanço de uma agenda de gênero no Legislativo, tanto no que se refere às atividades legislativas quanto de fiscalização do Executivo, constituindo-se também como importantes mecanismos de fomento à ação coletiva entre as legisladoras, permitindo que essas estabeleçam redes de solidariedade que ultrapassam as fronteiras partidárias (MACAULAY, 2005; JOHNSON, 2014; PISCOPO, 2014). Apesar da relevância das bancadas femininas, a organização das legisladoras em comissões legislativas garante maior capacidade de influenciar a agenda e a produção legislativa no que concerne às questões de gênero, uma vez que as proposições legislativas a elas referidas devem ser submetidas à apreciação desses órgãos. Além disso, as Casas Legislativas analisadas garantem assessoria técnica às comissões, o que pode implicar em maior capacidade informacional às legisladoras assim organizadas (PISCOPO, 2014).

Vê-se, pois, que existem diferentes possibilidades relativas à organização das legisladoras e que há, nas Câmaras Baixas dos países analisados, pelo menos uma instância capaz de fomentar a ação coordenada entre legisladoras, ultrapassando a dimensão partidária.

Além da semelhança entre os países com relação aos arranjos institucionais, pesquisa realizada por Salej e Matos (2010), utilizando o método *Grade of*

Membership (GoM), classificou os países latino-americanos em seis perfis, segundo os eixos redistribuição, reconhecimento cultural e reconhecimento na política. Os resultados obtidos indicam que os países da amostra apresentam um perfil comum, quando se consideram outras dimensões, tais como: aspectos materiais com destaque para a mulher no mercado de trabalho; aspectos simbólico-culturais relacionados à religião, raça, tradicionalismo de gênero, à democracia e ao conservadorismo político; situação das mulheres no que se refere à presença nos espaços públicos de poder e decisão (SALEJ; MATOS, 2010, p. 6-7). O Quadro 4 sintetiza a combinação de tais características, que definem o pertencimento a esse perfil comum.

Quadro 4. Perfis de representação política feminina - Argentina, Brasil e Uruguai (2010)

Países	Perfil	Descrição
Argentina, Brasil e Uruguai	Puro 2	"Boas condições materiais; população não branca com representação intermediária, prioritariamente mestiça; único grupo em que figura um país em que o grupo não-branco mais representativo são os negros; alta proporção de católicos; tradicionalismo de gênero intermediário; democracia mais valorada; menor conservadorismo político; sistema político inclusivo, mas com institucionalização dos instrumentos de empoderamento das mulheres; processo em curso, mas não concluído de inserção das mulheres nas esferas públicas."

Fonte: SALEJ; MATOS, 2010.

Finalmente, é importante mencionar que a Argentina se destaca também na produção de organizações internacionais sobre os temas gênero, política e democracia²⁷, o que evidencia certa centralidade desse caso, relacionada a esforços bem-sucedidos de inclusão de mulheres, devido à adoção da lei de cotas e à configuração do sistema eleitoral. Uruguai e Brasil destacam-se pelo oposto, ou seja, por apresentarem reduzido percentual de mulheres na legislatura, mesmo após a adoção de cotas eleitorais (no caso do Brasil) ou de sistema eleitoral mais favorável à eleição de mulheres (Uruguai).

Diante do exposto, acredito que os vieses relacionados à seleção de casos foram minimizados pelas estratégias descritas e que a análise desenvolvida permitirá a apresentação de um quadro acurado (ainda que limitado) da integração das comissões nos países analisados, incorporando às análises prévias a dimensão de gênero.

²⁷ Notadamente, InterParliamentary Union e International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Com relação à seleção pela variável dependente e os problemas que esse desenho traz ao estabelecimento de causalidade e à possibilidade de generalização (GEDDES, 1990), o caso do Uruguai se destaca dos demais uma vez que pesquisas prévias concluíram não haver viés de gênero nas comissões legislativas (CHASQUETTI; PÉREZ, 2012). Entretanto, como o modelo empírico construído pelos autores não incluiu aspectos apontados como relevantes no processo de recrutamento para as comissões, como especialização prévia de legisladores/as, além de analisar as comissões de forma agregada, considero importante incluir esse caso na análise, de forma a avaliar se essa conclusão se sustenta na análise comparada e diante da incorporação de outras variáveis, referentes à expertise de parlamentares.

Quanto aos demais países, os relatórios produzidos pela IPU e pelo IDEA (IPU, 2006; BALLINGTON, 2008; MARX; BORNER, 2011) afirmam haver viés de gênero nas comissões legislativas, mas tal afirmação se fundamenta em um dado descritivo²⁸. Na Argentina, Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005) verificaram haver viés de gênero na composição das comissões e que esse se relaciona fortemente com a centralização dos processos de integração de tais órgãos em líderes partidários. No caso do Brasil, análises preliminares indicam que as legisladoras estão em desvantagem quando se considera a nomeação para a Comissão de Constituição e Justiça, mesmo quando se controla os efeitos de especialização, lealdade partidária ou desempenho eleitoral (REZENDE, 2014).

Além disso, considerando as comissões legislativas de controle e "femininas", há variação na representação de legisladoras segundo país: por um lado, apesar de haver sub-representação de legisladoras na comissão de Constituição, sua magnitude é maior no Brasil que na Argentina e no Uruguai; por outro lado, enquanto as legisladoras estão sobre-representadas na comissão de Assistência social na Argentina (2008) e no Brasil (2007), no Uruguai (2005), nenhuma legisladora compôs a referida comissão²⁹. Esses dados, associados aos resultados de pesquisas prévias apresentados acima, indicam que há variação na variável dependente nos países analisados, ou seja, não há um quadro homogêneo que poderia obscurecer e mesmo enviesar a análise desenvolvida.

²⁸ A abordagem descritiva do "viés de gênero" é discutida no capítulo 5.

²⁹ Esses dados serão discutidos em detalhe no Capítulo 5. Ver Tabela 7, página 140.

Considerando que as estratégias adotadas são adequadas ao modelo teórico delineado no capítulo 1, apresento a seguir as características dos modelos empíricos desenvolvidos nos capítulos 3, 4 e 5.

2.2 Modelos empíricos

Direitos de minorias via sistema comissional

O capítulo 3 se orienta pela apresentação detalhada dos sistemas comissionais investigados, com o objetivo de explicitar se e como os eles garantem direitos a minorias políticas. Essa discussão deriva daquela apresentada no capítulo 1, em que argumento que a representação de mulheres deve ser avaliada não a partir de seu percentual relativo, mas considerando os recursos disponíveis para sua atuação, definidos como direitos de minorias políticas, ou utilizando a gramática dos estudos sobre gênero e política, as possibilidades de que mulheres ocupem "postos críticos".

Esse é um passo intermediário para a investigação das causas da desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas, já que, caso os sistemas comissionais analisados não garantissem recursos a minorias políticas, não faria sentido aventar a hipótese de que as legisladoras enfrentariam barreiras especiais que impediriam seu acesso a determinadas comissões. Quer dizer, se as comissões legislativas não garantem recursos políticos a minorias políticas, a atuação desses grupos via tais órgãos seria neutralizada, não havendo necessidade de estratégias de segregação por parte da maioria. Essa discussão válida, portanto, o argumento avançado no capítulo 1 e fundamenta as análises desenvolvidas nos capítulos 4 e 5.

Partindo da classificação proposta por Mattson e Ström (1995), as variáveis estão organizadas em três dimensões: a) estrutura, que apresenta características relativas à organização do sistema comissional, como número, tamanho, duração dos mandatos, definição da jurisdição e sua relação com órgãos do Executivo, se a nomeação é exclusiva ou múltipla e se existem subcomissões; b) procedimentos, relativos à distribuição de assentos e presidências de comissões, rotina de trabalho (elaboração de pareceres, tipos de pareceres, abertura das reuniões) e localização do trabalho comissional na sequência do processo decisório e c) poderes, relativos às prerrogativas legislativas e de fiscalização do Executivo, além de formas de

aquisição de informação. No entanto, é preciso explicitar que, apesar de partir de um esquema analítico prévio, este é reorganizado para tratar de minorias políticas, o que garante a essa abordagem um caráter inovador quando comparada às discussões usuais sobre comissões legislativas.

Tais dimensões subsidiaram a análise comparada dos sistemas comissionais nos países analisados, permitindo explicitar quais contextos seriam mais porosos à atuação de minorias políticas. Essa análise permitiu avaliar empiricamente um dos pressupostos da pesquisa, referente à relevância das comissões legislativas para a atuação de minorias políticas e a consideração de quais cadeiras em comissões legislativas podem se traduzir em recursos políticos. Assim, ainda que seja possível hierarquizar as comissões segundo a relevância ou centralidade de suas jurisdições, é possível afirmar que, em termos gerais, prerrogativas associadas ao sistema comissional podem se configurar como direitos de minorias políticas.

Nesse sentido, este capítulo subsidia e reforça a pertinência da análise empreendida nos capítulos 4 e 5, que se voltam à avaliação do viés de gênero em comissões legislativas, como indicam as próximas seções.

Viés de gênero na composição de comissões legislativas

O capítulo 4 investiga a hipótese 5, que prevê que características partidárias afetam a composição das "comissões de controle". Já o capítulo 5 tem como objetivo avaliar as hipóteses 1A, 2A, 3A, 4, 1B, 2B, 3B, que se referem ao viés de gênero e à divisão sexual do trabalho legislativo que operam na composição das comissões. Para tanto, apresento a seguir as variáveis que compõem os modelos empíricos, bem como sua operacionalização, as técnicas utilizadas e as fontes e estratégias de coleta de dados.

a) Variável dependente

A variável dependente consiste na composição de comissões legislativas, construída como uma medida dicotômica que indica se um/a parlamentar foi ou não integrado/a a uma dada comissão. Considerando as críticas de Chasquetti e Pérez (2012) ao trabalho de Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005), serão incluídos na análise legisladores e legisladoras, o que permite avaliar de forma mais

adequada as causas da desproporção entre homens e mulheres nas comissões legislativas.

Trabalhos prévios analisaram a composição das comissões legislativas considerando-as de forma agregada. Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005) classificaram as comissões legislativas em quatro grupos: temas de mulheres (*women's issues committees*), temas sociais, economia e relações exteriores e de poder (*power committees*). As categorias utilizadas pelas autoras não são mutuamente exclusivas, havendo sobreposição entre as duas últimas. A codificação das "comissões de poder" foi realizada a partir das comunicações pessoais com especialistas nos países estudados pelas autoras: Argentina, Chile, Colômbia, Honduras e Venezuela. No caso da Argentina, país comum à presente investigação, as comissões de Relações Exteriores, Orçamento e Tesouro e Agricultura e Pecuária foram classificadas "comissões de poder".

Chasqueti e Pérez (2012), ao tratar do caso uruguaio, classificaram as "comissões de poder" a partir de consulta a legisladores e chegaram ao seguinte resultado, apresentado em ordem de importância: Fazenda, Constituição e Legislação, Assuntos Internacionais, Orçamento e Legislação do Trabalho.

Interessante observar que as comissões classificadas como "de poder pelos dois conjuntos de autores incluem comissões tradicionalmente classificadas em diferentes categorias: a de Relações Exteriores ou Assuntos Internacionais poderia ser classificada como uma comissão relacionada a políticas (*policy*), as de Orçamento e Finanças, Fazenda, Constituição e Legislação seriam comissões de influência/prestígio, enquanto a de Agricultura seria comissão de caráter distributivo (FENNO, 1973). Isso indica que a análise agregada das comissões legislativas pode implicar em perda de informações importantes, como obscurecimento da operação de mecanismos distintos por trás do processo de alocação de vagas, correspondentes a jurisdições diferentes. Nesse sentido, considero que a forma mais adequada de analisar a desproporção de homens e mulheres nas comissões legislativas é avaliar as comissões de forma desagregada. Um passo importante para realizar tal análise é, pois, definir quais comissões específicas serão investigadas.

Assim, ainda que as hipóteses formuladas no capítulo 1 indiquem uma classificação das comissões em duas categorias, "comissões de controle" e "comissões femininas", é importante, além de definir de forma adequada quais

comissões compõem esses grupos, analisar o processos de recrutamento de forma desagregada, uma vez que, ainda que essas compartilhem determinadas características, suas jurisdições são diferentes.

O Quadro 5 apresenta as comissões permanentes ou ordinárias presentes nas Câmaras Baixas dos países analisados:

Quadro 5. Comissões ordinárias nas Câmaras Baixas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)¹

Uruguai	Brasil	Argentina
Asuntos Internacionales	Relações Exteriores e de Defesa Nacional	Relaciones Exteriores y Culto Mercosur
Asuntos Internos	Constituição e Justiça e de Cidadania	Peticiones, Poderes y Reglamento Asuntos Constitucionales Legislación General Justicia Legislación Penal Juicio Político Libertad de Expresión Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales
Constitución, Códigos, Legislación General y Administración		
Defensa Nacional	Relações Exteriores e de Defesa Nacional	Defensa Nacional
Derechos Humanos	Direitos Humanos e Minorias	Derechos Humanos y Garantías Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia
	Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico Seguridad Interior
Educación y Cultura	Educação e Cultura	Educación Cultura
Ganadería, Agricultura y Pesca	Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Agricultura y Ganadería Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios
Hacienda	Finanças e Tributação	Presupuesto y Hacienda
	Relações Exteriores e de Defesa Nacional	
Industria, Energía y Minería	Fiscalização Financeira e Controle	Seguimiento del Cumplimiento de las Normas Tributarias y Previsionales Finanzas
	Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	Industria Comercio Economía Pequeñas y Medianas Empresas
Legislación del Trabajo	Minas e Energia	Energía y Combustibles Minería
	Trabalho, de Administração e Serviço Público	Legislación del Trabajo
Presupuestos	Finanças e Tributação	Presupuesto y Hacienda
	Fiscalização Financeira e Controle	
Salud Pública y Asistencia Social	Seguridade Social e Família	Acción Social y Salud Pública Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia De las Personas Mayores Discapacidad
Seguridad Social		Previsión y Seguridad Social

Uruguai	Brasil	Argentina
Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas	Viação e Transportes	Obras Públicas Transportes
	Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Ciencia y Tecnología Libertad de Expresión Comunicaciones y Informática
Turismo	Turismo e Desporto	Turismo
		Deportes
Vivienda, Territorio y Medio Ambiente	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Vivienda y ordenamiento urbano Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano
	Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional	Economías y Desarrollo Regional
	Desenvolvimento Urbano	Asuntos Municipales Vivienda y ordenamiento urbano
	Defesa do Consumidor	Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia
	Legislação Participativa	

¹ As comissões foram apresentadas segundo a ordem em que aparecem nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de ARGENTINA (2013), BRASIL (2011) e URUGUAI (1998).

Como pode ser observado, grande parte das comissões ordinárias na Argentina possuem jurisdições monotemáticas, enquanto no Brasil e no Uruguai a maioria das comissões é pluritemática, o que indica que as jurisdições comissionais são mais abrangentes nesses países. Entretanto, defendo que a comparação pode ser realizada sem maiores problemas, caso haja correspondência entre as jurisdições das comissões existentes nos diferentes países da amostra.

Considerando esses critérios, retomo o argumento de Chasquetti e Pérez (2012) a respeito das comissões selecionadas como "comissões de poder". Segundo os autores, tais órgãos tratam de temas nacionais e da agenda do governo e permitem às/aos parlamentares membros influenciar os resultados do processo legislativo e elevar seu status político, uma vez que poderiam favorecer ou obstruir a tramitação de proposições importantes. Argumento semelhante é apresentado por Ballington (2008, p. 65):

Some dispute the term "soft" portfolio, as education and social affairs often carry the biggest budgets and they can have "hard" consequences for nations. Yet women's absence from those committees dealing with the economy, finance and the budget means that women are losing out on having their voices and perspectives heard in determining financial priorities and shaping national agendas. As much of the work of parliament is done in committees, it is there that women must be present and press for the inclusion of their views in all policy matters.

Além do argumento de Chasquetti e Pérez (2012) e Ballington (2008), é possível avaliar a centralidade das comissões não apenas a partir da abrangência de suas jurisdições, mas também considerando sua centralidade na política nacional. É o que fazem Calvo e Sagarzazu (2011b), tomando como indicador o volume de proposições submetidas à apreciação das comissões legislativas. Segundo os autores,

La importancia de cada comisión, por tanto, es medida a partir del grado de centralidad en la red de comisiones. Centralidad, en teoría de redes, mide la cantidad de enlaces de una comisión a todas las demás comisiones. En este caso, esta red puede ser medida dado que los distintos proyectos son referidos a múltiples comisiones (CALVO; SAGARZAZU, 2011b, p. 35).

Considerando esse argumento, os autores apresentam o ranking das comissões ordinárias na *Cámara de Diputados* argentina³⁰: Orçamento e Fazenda; Ação Social; Relações Exteriores; Transportes; Educação; Obras Públicas; Legislação Penal; Legislação Geral; Agricultura, Pecuária e Pesca; Assuntos Constitucionais; Trabalho; Cultura; Informática; Defesa; Energia; Comércio. Essa medida permite considerar não apenas comissões relativas a temas econômicos, mas outras geralmente classificadas como distributivas ou relacionadas a políticas, o que permite construir um quadro mais completo da distribuição de vagas em comissões legislativas importantes, especialmente em países em que comissões geralmente classificadas como "femininas", como as de políticas sociais (Educação, Saúde, Previdência, Seguridade Social e Trabalho, por exemplo) examinam proposições que tomam grande fatia do orçamento público e que também ajudam a definir políticas nacionais. Entretanto, o indicador baseado no volume de proposições submetidas às comissões desconsidera o tipo de proposições submetidas ou sua relevância.

Para o caso brasileiro, a análise da integração das comissões legislativas geralmente se volta às comissões com prerrogativas de *gatekeeping*, relativo ao poder de agenda negativo de emitir parecer terminativo (SANTOS, 2002; SANTOS; RENNÓ, 2004). Nesse sentido, as comissões usualmente analisadas no caso brasileiro são as de Constituição e Justiça e Finanças e Tributação, responsáveis pela avaliação da constitucionalidade e da adequação orçamentária, respectivamente, das matérias em tramitação³¹. Considerando as funções das comissões legislativas, Müller (2005) classifica sete comissões da Câmara dos Deputados brasileira da seguinte forma: partidária - Comissão de Constituição e Justiça; distributivas - Agricultura e Política Rural (posteriormente denominada Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural) e Ciência, Tecnologia e Informática; distributivas e informacionais - Educação e Assistência Social; e, finalmente, partidárias e informacionais - Finanças e Tributação e Trabalho, Administração e Serviço Público. Ricci e Lemos (2004) argumentam que a integração da Comissão de Agricultura obedece não apenas a

³⁰ A classificação apresentada pelos autores se estende apenas até 16ª comissão mais central.

³¹ BRASIL, 2011, Art. 54, incisos I e II.

critérios distributivos, mas também a aspectos informacionais, o que indica a possibilidade de esse órgão desempenhar funções "mistas".

Apesar da diversidade dos argumentos e dos desenhos empíricos das pesquisas mencionadas, chama atenção a recorrência da menção às comissões de assuntos econômicos, como Orçamento e Fazenda. Tomando também o argumento de Ballington (2008) a respeito da relevância de tais comissões, optei por investigar a integração das comissões de Orçamento, classificadas como "comissões de controle". O Quadro 6 apresenta a definição das jurisdições desses órgãos em cada um dos países da amostra.

Quadro 6. Jurisdições das Comissões de Orçamento na Argentina, no Brasil e no Uruguai

País	Comissão	Jurisdição
Argentina	Presupuesto y Hacienda	"[D]ictaminar sobre el presupuesto general de la administración y de las reparticiones autárquicas y sobre todo proyecto o solicitud de reforma de las leyes tributarias, o de sueldos, suministros del Estado, créditos suplementarios, así como en cualquier otro de legislación relacionado con dicha materia."
Brasil	Finanças e Tributação	"[A]spectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual"
Uruguai	Presupuestos	"Presupuestos de gastos, sueldos y recursos; modificaciones presupuestales; presupuestos de sueldos y gastos de Secretaría de la Cámara."

Fonte: Elaborado pela autora com dados de ARGENTINA (2013, Art. 65), BRASIL (2011, Art. 32, inciso X, h) e URUGUAI (1998, Art. 115).

Como pode ser observado, há grande semelhança entre as jurisdições das comissões mencionadas, o que torna a comparação entre tais órgãos exequível.

Além das comissões de Orçamento, incluí entre as "comissões de controle" as Comissões de Constituição/Assuntos Constitucionais, tomando como referência o argumento de Chasquetti e Pérez (2012) a respeito da possibilidade de que tais comissões influenciem os resultados do processo decisório. Como indica o Quadro 7, tais comissões possuem o direito de avaliar as proposições legislativas à luz dos dispositivos constitucionais, o que garante grande centralidade a tais órgãos e a prerrogativa, ainda que implícita nos casos argentino e uruguaio, de atuar como *gatekeepers* em matérias que conflitem com princípios estabelecidos constitucionalmente.

Quadro 7. Jurisdições das Comissões de Constituição na Argentina, no Brasil e no Uruguai

País	Comissão	Jurisdição
Argentina	Asuntos Constitucionales	"[D]ictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar principios constitucionales y sobre aquellos que versen sobre legislación electoral, ciudadanía y naturalización."
Brasil	Constituição e Justiça	"[A]spectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; admissibilidade de proposta de emenda à Constituição; assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento; assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça; matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial".
Uruguai	Constitución, Códigos, Legislación General y Administración	"Interpretación, reforma y reglamentación de disposiciones constitucionales; leyes relativas al sufragio; honores públicos a los grandes servicios; legislación codificada y general no codificada; administración de justicia; organización administrativa de oficinas y servicios; estatutos de entes autónomos; estatutos de los funcionarios con excepción de los militares y del servicio exterior; asuntos relacionados con el gobierno y administración de los departamentos; apelaciones contra resoluciones municipales referidas en el artículo 303 de la Constitución."

Fonte: Elaborado pela autora com dados de ARGENTINA (2013, Art. 62), BRASIL (2011, Art. 32, inciso IV, a, b, c, d, e) e URUGUAI (1998, Art. 115).

Finalmente, considerando a hipótese da divisão sexual do trabalho legislativo, é possível classificar as comissões legislativas em "femininas" e "masculinas", essa última categoria usualmente se sobrepondo à de "comissões de controle". Isso não significa que as "comissões femininas" não sejam poderosas, já que podem controlar parcela significativa do orçamento público, como afirma Ballington (2008). Esse dado indica que a omissão de tais comissões da análise pode obscurecer mecanismos de manutenção de desigualdades existentes em outras comissões além das "de controle". Para ilustrar esse ponto, gostaria de mencionar três dados: a) a Pesquisa sobre Elites Parlamentares Iberoamericanas - Módulo Brasil³² para o período 2007-2011 indicou que a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) é a segunda mais importante na avaliação de parlamentares. Ainda que haja grande

³² A pesquisa Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) contém dados sobre opiniões, atitudes e percepções de legisladores/as de todos os países da América Latina, desde 1994. Agradeço ao Observatorio de Instituciones Representativas, vinculado à Universidade de Salamanca, e ao Centro de Estudos Legislativos, vinculado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, pela cessão dos dados. Ver Alcántara, 1994-2005.

distância entre a primeira comissão mais importante, a de Constituição e Justiça, e a CSSF, acredito que esse tipo de informação deva orientar a seleção das comissões a serem analisadas; b) a inexistência de legisladoras na comissão de Saúde Pública e Assistência Social no Uruguai, na 46^a legislatura³³, indica que a identificação de "comissões femininas" como comissões pouco importantes não traduz inteiramente ou de forma adequada a composição das comissões legislativas e, provavelmente, a percepção de parlamentares.

Assim, além de analisar comissões tradicionalmente consideradas como "poderosas", como Orçamento e Constituição, incluí duas comissões consideradas tipicamente "femininas", as de Educação e Assistência Social. A inclusão dessas comissões se justifica porque, apesar de serem classificadas como "femininas", foram apontadas como relevantes ou centrais em dois dos três países da amostra, como indicam os dados apresentados anteriormente. Ademais, é importante avaliar se há maiores chances que legisladoras ocupem vagas nessas comissões por serem mulheres, o que remete ao conceito de divisão sexual do trabalho apresentado no capítulo 1. As jurisdições de tais comissões em cada um dos países analisados podem ser vistas no Quadro 8 e no Quadro 9.

No Brasil e no Uruguai, a comissão de Educação inclui o tema da Cultura, enquanto na Argentina ela é monotemática. Além disso, no Uruguai a comissão de Educação e Cultura inclui "problemas da infância e adolescência", que no Brasil são atribuídos à Comissão de Seguridade Social e Família e, na Argentina, à comissão de Família, Mulher, Infância e Adolescência. Apesar da diversidade no escopo das jurisdições comissionais, é possível identificar temas comuns às três comissões.

³³ A partir do banco de dados de Chasqueti e Pérez (2012). Esses dados são detalhados no capítulo 5.

Quadro 8. Jurisdições das Comissões de Educação na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2015)

País	Comissão	Jurisdição
Argentina	Educación	"[D]ictaminar sobre todo asunto o proyecto relacionado con: los fines, misiones, objetivos y funciones del Sistema Educativo Nacional; el diagnóstico, la planificación, la coordinación, la conducción, la evaluación, la articulación y la acreditación del Sistema de Educación Formal y de Formación Profesional; la promoción y divulgación de los valores humanos trascendentes, sociales y ambientales de los principios democráticos en todos los niveles educativos; la relación de la educación con las áreas de la producción, el trabajo y el empleo; la relación de la educación con el desarrollo científico–tecnológico; la integración de la República Argentina a través de la educación, en los nuevos escenarios regionales y globales; el desarrollo de formas educativas alternativas e innovadoras; el cuidado de las garantías constitucionales para enseñar y aprender."
Brasil	Educação e Cultura	"[A]ssuntos atinentes à educação em geral; política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais; direito da educação; recursos humanos e financeiros para a educação; desenvolvimento cultural, inclusive patrimônio histórico, geográfico, arqueológico, cultural, artístico e científico; acordos culturais com outros países; direito de imprensa, informação e manifestação do pensamento e expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação; produção intelectual e sua proteção, direitos autorais e conexos; gestão da documentação governamental e patrimônio arquivístico nacional; diversões e espetáculos públicos; datas comemorativas e homenagens cívicas"
Uruguai	Educación y Cultura	"Educación; asuntos históricos; asuntos de orden cultural en general; fomento de la ilustración; cultura física; problemas de la niñez y de la adolescencia."

Fonte: Elaborado pela autora com dados de ARGENTINA (2013, Art. 66), BRASIL (2011, Art. 32, inciso IX, a-f) e URUGUAI (1998, Art. 115).

Com relação às comissões de Assistência Social, nos três países analisados essas incluem também questões relativas à saúde pública. Apenas os temas relativos à "família, à mulher, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência física ou mental", mencionados na comissão de Seguridade Social e Família, no Brasil, e o tema da prevenção de delitos, presente na definição do escopo de atuação da comissão de *Salud Pública y Asistencia Social* (comissão de Saúde Pública e Assistência Social) da *Cámara de Representantes* uruguaia não encontram correspondência nas comissões dos demais países, como mostra o Quadro 9.

Quadro 9. Jurisdições das Comissões de Assistência Social na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2015)

País	Comissão	Jurisdição
Argentina	Acción Social y Salud Pública	"[D]ictaminar sobre todo asunto o proyecto referente a la legislación sobre salubridad: individual, pública o social, considerando la medicina asistencial, preventiva y social; así como con lo relacionado a la salud colectiva y lo referente a subsidios o subvenciones a hospitales, asilos, colonias e instituciones nacionales, provinciales, municipales o particulares con actividades inherentes a los fines especificados en este artículo y sobre cualquier otro proyecto de legislación especial o investigación sobre estas materias y todo lo relativo a beneficencia en general."
Brasil	Seguridade Social e Família	"[A]ssuntos relativos à saúde, previdência e assistência social em geral; matérias relativas à família, à mulher, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência física ou mental"
Uruguai	Salud Pública y Asistencia Social	"Salud e higiene públicas; asistencia médica; profilaxis de enfermedades sociales; problemas de salubridad; vicios sociales; asistencia social; protección de la sociedad; prevención de delitos."

Fonte: Elaborado pela autora com dados de ARGENTINA (2013, Art. 71), BRASIL (2011, Art. 32, inciso XVII, a, t) e URUGUAI (1998, Art. 115).

Dessa forma, foram selecionadas as seguintes comissões para análise: Orçamento, Constituição, Educação e Assistência Social. A cada uma dessas comissões corresponde uma variável dependente, totalizando quatro, portanto, que informam os modelos empíricos do capítulo 5. Cada uma delas é uma variável dicotômica que indica se o/a legislador/a fez parte de uma das comissões no ano de referência.

Entretanto, no capítulo 4, são consideradas apenas as "comissões de controle", uma vez que o objetivo é avaliar se mecanismos de inclusão de mulheres nos partidos se traduzem na alocação mais equitativa de recursos políticos associados às prerrogativas de tais comissões. Assim, neste capítulo, são consideradas apenas as legisladoras e suas características. Dessa forma, as variáveis dependentes indicam se uma legisladora foi ou não integrada às Comissões de Orçamento e Constituição. O número de observações corresponde ao total de cadeiras ocupadas por mulheres nos países investigados: 103 na Argentina em 2008, 46 no Brasil em 2007 e 12 no Uruguai em 2005.

No capítulo 5, a unidade de análise corresponde a legisladores/as individuais e, como o objetivo é comparar suas características individuais e sua influência na distribuição de vagas nas comissões mencionadas, o número de observações corresponde à soma do total de cadeiras em cada uma das Casas legislativas

analisadas: 257 na Argentina em 2008, 513 no Brasil em 2007 e 99 no Uruguai em 2005, totalizando 869 indivíduos.

Para a construção do banco de dados, foram consideradas/os parlamentares que integraram as comissões como titulares nos anos mencionados, o que inclui tanto legisladoras/es eleitas/os como suplentes que, no momento de integração das comissões, assumiram o status de titulares. Dessa forma, o critério para inclusão no banco de dados não foi o status eleitoral, mas sim o status de membro titular em comissões legislativas.

Variáveis independentes

As hipóteses de trabalho 1A e 1B, aventadas no capítulo 1, afirmam que legisladoras possuem menores chances de serem alocadas em comissões legislativas consideradas centrais no processo decisório e maiores chances de integrarem "comissões femininas", apenas pelo fato de serem mulheres. Essa hipótese se fundamenta na discussão sobre divisão sexual do trabalho legislativo e no caráter generificado da política, apresentadas anteriormente.

No escopo desta investigação, a dimensão de gênero será operacionalizada a partir do sexo do/a parlamentar, constituindo uma variável dicotômica que indica se este é do sexo masculino ou feminino³⁴. Não obstante, é importante afirmar que se o sexo do/a legislador/a foi adotado como variável independente, o conceito de gênero subsidia a análise dos resultados dos modelos empíricos. Isso quer dizer que, apesar dos limites relacionados à noção de sexo (como a prevalência da configuração biológica e binária), esse está inserido num quadro analítico que permite relacioná-lo a uma discussão mais ampla sobre desigualdades sistemáticas e relações de poder, como indica a discussão sobre divisão sexual do trabalho legislativo, abordada no capítulo 1.

As hipóteses 2A, 2B, 3A e 3B supõem um efeito interativo entre sexo e outras variáveis enfatizadas pelos modelos clássicos sobre comissões legislativas, tais como especialização, lealdade partidária e vínculo com interesses específicos. O

³⁴ Apesar de parecer simples e mesmo intuitiva, essa forma de "tradução" do gênero como sexo remete a uma complexa discussão no campo dos estudos feministas e de gênero. Como não é objetivo do trabalho reproduzir esse debate, destaco as contribuições de Scott (1995), Nicholson (2000) e Butler (1999).

efeito interativo permite avaliar, por um lado, se o viés de gênero persiste na composição das "comissões de controle" mesmo quando as legisladoras apresentam características que usualmente configurariam vantagens em termos da distribuição de vagas em comissões legislativas (hipóteses 2A e 2B) ou se, por outro lado, o viés de gênero se mantém na integração das "comissões femininas" mesmo quando as legisladoras não apresentam características que poderiam se traduzir em vantagens em termos da distribuição de vagas nessas comissões. As variáveis que interagem com a variável sexo serão apresentadas na seção seguinte, que trata das variáveis de controle.

A hipótese 5 se refere à centralidade dos partidos na definição das "regras do jogo", que impactam a alocação de recursos políticos. Baseando-me nas contribuições de Lovenduski (1993), Kittilson (2011) e O'Brien (2013), a variável de interesse é uma variável dicotômica que indica se o partido adota reserva de vagas e define um percentual a ser reservado às mulheres ou não.

Como aponta Lovenduski (1993), a adoção de reserva de vagas em órgãos decisórios no partido permite diferenciar e hierarquizar estratégias retóricas de uma real disposição para incluir mulheres. Esse argumento também é apresentado por Frisch e Kelly (2003), que indicam que a existência de mulheres em instâncias partidárias responsáveis pela distribuição de vagas em comissões legislativas é relevante para questionar estereótipos de gênero e garantir a inclusão de legisladoras em comissões de seu interesse. Finalmente, a presença de mulheres no comitê executivo do partido pode cumprir a função de promover a formação de lideranças femininas, o que poderia influenciar a dimensão da demanda no processo de recrutamento para as comissões legislativas (NORRIS; LOVENDUSKI, 1995). No capítulo 4, retomo essa discussão, apresentando contribuições recentes sobre a relação entre partidos políticos e gênero.

Ademais, a opção por esse preditor se deve também à constatação de que a ideologia partidária perde sua força explicativa a partir da difusão de mecanismos de inclusão de mulheres, como as cotas partidárias, e pela possibilidade de que partidos localizados em diferentes posições no contínuo esquerda-direita acomodem demandas relacionadas a gênero à ideologia partidária (LOVENDUSKI, 1993; KITTILSON, 2013). Cabe esclarecer que as análises aqui mencionadas se voltam à relação entre partidos políticos e representação de mulheres enfatizando a

dimensão eleitoral, referente à adoção de cotas ou à eleição de mulheres. Nesse sentido, o estudo apresentado no capítulo 4 extrapola essas contribuições prévias para a arena legislativa.

A seguir, são apresentadas as variáveis de controle que compõem os modelos desenvolvidos nos capítulos 4 e 5.

Variáveis de controle

Assim como a variável de interesse, as variáveis de controle também se referem a atributos individuais e são baseadas nos modelos sobre sistema comissional: distributivo, informacional e partidário. A literatura sobre comissões legislativas aponta que essas se apresentam como fatores relevantes para explicar a distribuição de vagas em comissões e devem, portanto, ser controladas, para avaliar os efeitos das relações de gênero, operacionalizadas a partir da variável sexo, nesse processo. Existe grande discussão na literatura acerca da construção dessas variáveis e da adequação das formas de mensuração adotadas, como aponta Meireles (2014). A seguir, apresentarei de forma breve algumas dessas questões, a fim de justificar as escolhas que orientaram a análise desenvolvida nos capítulos 4 e 5.

Como visto no capítulo 1, a teoria distributiva se baseia na ideia de que a integração das comissões é orientada pela auto-seleção: legisladores/as integrariam comissões com jurisdições mais próximas aos interesses de seu eleitorado, de forma a possibilitar ou facilitar a entrega de benefícios distributivos, o que por sua vez asseguraria sua reeleição. Assim, para avaliar se esse mecanismo explica, ao menos em parte, a composição das comissões legislativas, seria necessário avaliar qual a relação entre as comissões de que as/os legisladoras/es participam, suas preferências relativas às comissões e os interesses do seu eleitorado. Uma primeira limitação a esse teste é a inexistência de um processo formal de solicitação de vagas em comissões e, por conseguinte, de dados acerca das solicitações de

parlamentares³⁵, o que impossibilita avaliar em que medida as preferências dos/as legisladores/as é satisfeita.

Com relação às características dos distritos, Frisch e Kelly (2006) utilizam características sociodemográficas – como tipo de ocupação, raça/cor, renda média, densidade populacional e proximidade com centros urbanos, apenas para citar alguns exemplos, escores de grupos de interesses e volume de gastos federais em cada distrito – e avaliam se essas se relacionam com as jurisdições comissionais. Os autores argumentam, a partir das críticas de Krehbiel (1991, apud FRISCH; KELLY, 2006) que o uso de dados geográficos ou sociodemográficos não permite distinguir entre o universo de eleitores de um distrito e aqueles que de fato apoiam a/o parlamentar.

Outra forma de mensurar a auto-seleção foi utilizada por Yordanova (2009), que considerou a existência de interesses especiais, por parte de legisladores/as, medida a partir de variáveis dicotômicas que indicam a existência de vínculos com determinados grupos, organizações e associações temáticas.

Nesse caso, o uso de medidas relacionadas a grupos de interesses, ou mesmo da variável sugerida por Yordanova (2009), seria mais adequado, uma vez que permitiria identificar a existência de preferências menos difusas, vinculadas aos/às legisladores/as. Nesse sentido, adotei a estratégia utilizada por Yordanova (2009), para avaliar de que modo a perspectiva distributiva ajuda a compreender o processo de integração das comissões legislativas nos países analisados. Foram então construídas duas variáveis dicotômicas que indicam se a/o parlamentar possui um determinado interesse especial relativo às jurisdições das comissões de Educação e Assistência Social. Foram considerados os vínculos com sindicatos, cooperativas, associações, fundações e organizações não governamentais vinculadas às áreas de educação e assistência social que inclui, também, dada a configuração da jurisdições da comissão de Assistência Social, a área de saúde.

Outra variável usualmente tomada como um indicador de distributivismo é o desempenho eleitoral (FRISCH; KELLY, 2006). Ainda que haja críticas a essa

³⁵ Alguns questionários da PELA incluíram uma questão acerca da percepção de parlamentares sobre a importância das comissões. No entanto, há grande diferença entre as duas questões: 1) Qual comissão é mais importante? e 2) A qual comissão gostaria de ser designado? Assim, ainda que esse dado permita avaliar a importância relativa das comissões, pouco ou nada informa a respeito das preferências dos/as legisladores/as.

medida, utilizei-a como controle, considerando a posição de parlamentares na lista eleitoral. Essa medida foi definida em virtude da diferença entre os sistemas eleitorais dos países analisados, como visto na seção anterior: na Argentina e no Uruguai, é adotada a lista fechada, no primeiro com cotas para mulheres e mandato de posição; no Brasil, o sistema eleitoral é de lista aberta. Para esse último, a posição na lista é dada pelos resultados das eleições e não pela ordenação prévia realizada pelos partidos, como no caso de Argentina e Uruguai.

Os indicadores associados à perspectiva informacional são os menos problemáticos. Usualmente, recorre-se à formação educacional ou experiência profissional como *proxies* para especialização³⁶. Assim, optei por considerar duas variáveis relativas à *expertise*, uma delas relativa à formação universitária de parlamentares e outra relacionada à sua experiência profissional prévia. Foram construídas oito variáveis que indicam se a especialização universitária ou a experiência profissional correspondiam ou não à jurisdição comissional.

No caso da comissão de Orçamento, foram consideradas afins a formação universitária nos cursos de Administração, Administração Pública, Economia, Ciências Contábeis e Ciências Atuariais. Para a comissão de Constituição e Justiça, foi considerada a formação em Direito. No caso da comissão de Educação, considerei como formação correlata à jurisdição comissional àquela relativa aos cursos de Pedagogia, Educação, Educação primária e Normal. Finalmente, para a comissão de Assistência Social, foram considerados os cursos de Medicina, Psicologia, Enfermagem, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição e Serviço Social.

Com relação à experiência profissional, foram consideradas, no caso da comissão de Orçamento, a atuação como empresário, administrador de empresas, bancário, diretoria ou conselho de administração de bancos públicos e privados, cargos de gerência, consultoria nas áreas de finanças e planejamento, além da ocupação de cargos públicos não eletivos nas áreas de economia, administração, fazenda e planejamento. Para a comissão de Constituição foi considerada a atuação como advogado, consultor jurídico, cargos públicos no poder Judiciário ou Ministério Público (juiz, promotor, defensor, procurador), além da ocupação de cargos públicos não eletivos nas áreas de governo, justiça e negócios jurídicos. Com relação à

³⁶ Como afirmam Groseclose e King (2000), a experiência prévia na comissão é traduzida de forma mais adequada como medida de *seniority* e não de especialização.

comissão de Educação, foi considerada a atuação em docência em qualquer nível, cargos relacionados à gestão escolar e cargos públicos não eletivos na área de educação. Para a comissão de Assistência Social, foram consideradas a atuação nas áreas de saúde, assistência social, gestão hospitalar, psicologia, além cargos públicos não eletivos nas áreas de saúde, assistência social, promoção social, bem-estar social, cidadania, ação social e desenvolvimento social.

No que tange à teoria partidária, alguns problemas se apresentam na construção de indicadores adequados, como apontaram Meireles (2014) e Müller e Meireles (2014) ao analisar a integração das comissões legislativas no Brasil. Como afirmam os autores, a utilização das posições ideais de parlamentares e a avaliação de que a proximidade do mediano do partido é indicador de lealdade é inadequada, uma vez que essa medida traduz o comportamento de legisladoras/es em plenário e não em comissões, podendo haver padrões distintos de atuação nessas arenas (HALL; GROFMAN, 1990, apud MEIRELES, 2014). Ademais, a disciplina partidária não seria um indicador adequado, uma vez que não captaria de fato lealdade partidária.

Nesse sentido, seguindo a estratégia de Müller (2005) e o argumento de Meireles (2014), optei por incluir como medida de lealdade partidária a participação presente ou prévia em diretórios estaduais ou nacionais do partido. Pode-se dizer que essa é uma medida conservadora de lealdade partidária, uma vez que a restringe às elites partidárias. Entretanto, como os modelos estatísticos são probabilísticos, considero adequado afirmar que é mais provável que membros dos diretórios estadual e/ou nacional dos partidos apresentem maior grau de lealdade partidária que membros ordinários e que esses, portanto, possuem maiores chances de serem integrados às comissões incluídas na análise.

Um dos desafios relacionados ao desenho de pesquisa comparado refere-se ao que Sartori (1999) chama de alargamento conceitual ou *conceptual stretching*, que implica na ampliação de um conceito de forma a que esse perca sua capacidade de classificar ou caracterizar eventos ou contextos distintos. Especificamente com relação às comissões permanentes, essa discussão emerge, por exemplo, quando se argumenta que avaliar as comissões sul-americanas a partir das teorias clássicas sobre sistema comissional, fruto de análises sobre as comissões da Câmara Baixa dos Estados Unidos, seria inadequado, ou, por outro

lado, quando se toma as características do sistema comissional estadunidense (sua centralidade no processo legislativo e o poder decisório a elas garantido) como desejáveis ou ideais, o que pode levar à caracterização das configurações existentes nos demais países e, em especial nos países latino-americanos, como ineficientes, produto de difusão institucional ou mero arremedo.

Autores como Pereira e Mueller (2000), Santos (2002), Santos e Rennó (2004), Santos e Almeida (2005), Calvo e Sagarzazu (2011a, 2011b), Chasquetti e Pérez (2012) e Chasquetti (2013) já apontaram os limites às teorias clássicas impostos por configurações características dos países analisados, como a existência de um Executivo forte, com amplos poderes legislativos, sistema multipartidário, características específicas da organização legislativa, como a adição do critério da proporcionalidade partidária para a alocação de recursos políticos e padrões de carreiras políticas.

Um aporte importante destes autores é considerar que, na presença de um Executivo forte, a distribuição dos partidos no eixo governo-oposição é relevante para avaliar a distribuição de assentos em comissões legislativas. Considerando que esse constrangimento também se apresenta nos demais países (SAIEGH, 2010), essa estratégia seria relevante para evitar o alargamento conceitual mencionado por Sartori (1999). Assim, incluí a variável Governo, que indica se o/a legislador/a estava vinculado/a ao partido do governo ou a algum partido membro da coalizão governante (AMORIM NETO, 2000), o que lhe garantiria maiores chances de ser integrado às comissões de Orçamento e Constituição.

Além disso, é importante controlar o processo de integração das comissões pela antiguidade dos/as legisladores/as, variável recorrente na literatura. Ademais, essa variável tem se mostrado relativamente importante para explicar o processo de distribuição de vagas em comissões no Brasil e Uruguai (SANTOS, 2002; CHASQUETTI; PÉREZ, 2012) e foi construída como um indicador dicotômico que permite distinguir parlamentares em primeiro mandato daqueles/as com mandato prévio na Casa Legislativa.

Finalmente, incluí como variáveis de controle no capítulo 4 ideologia partidária, referente à localização dos partidos no eixo esquerda-direita (WEISEHOMEIER; BENOIT, 2007) e o percentual de mulheres nas bancadas dos partidos na Câmara Baixa, variáveis usualmente consideradas nas análises sobre a

relação entre partidos e representação de mulheres (CAUL, 2001; KITTLSON, 1997, 2011). A medida adotada para a ideologia partidária foi desenvolvida por Wiesehomeier e Benoit (2007) e mede a localização no contínuo esquerda (1) - direita (20). A opção por essa fonte se justifica pela proximidade entre o período da investigação conduzida pelos autores e o período coberto pela presente pesquisa, além da disponibilidade da medida para um número mais elevado de partidos, comparado com outras medidas disponíveis como Coppedge (1997) ou Alcántara (2004).

A seguir, descrevo as técnicas de pesquisa utilizadas em cada um dos capítulos subsequentes, além de explicitar as fontes e estratégias de coleta de dados.

2.3 Técnicas de pesquisa e fontes de dados

Nas seções anteriores, apresentei o desenho da pesquisa levada a cabo nesta tese, explicitando a estratégia de comparação, os critérios que orientaram a seleção da amostra e as variáveis que integram os modelos empíricos desenvolvidos. A seguir, descrevo de forma breve as técnicas de pesquisa utilizadas nos demais capítulos, além de apontar as fontes que subsidiaram a construção a base de dados.

Para avaliar de que forma são garantidos recursos a minorias políticas via sistema comissional, foi construída uma medida sintética, chamada de Índice de Direitos de Minorias via Sistema Comissional (IDM). As variáveis que compõem a medida sintética construída foram selecionadas a partir das contribuições de Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995). Foram agregadas outras variáveis àquelas discutidas pelos autores, relevantes no que tange aos direitos de minorias políticas, de forma a construir um quadro mais completo a respeito do tema.

Para tanto, utilizei a técnica de análise documental baseada em fontes escritas, primárias e retrospectivas, uma vez que considerei os documentos válidos para os anos de referência: 2008 na Argentina, 2007 no Brasil e 2005 no Uruguai (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174). Os documentos oficiais analisados foram as Constituições e Regimentos Internos das Casas legislativas³⁷. Um dos limites dessa

³⁷ Os documentos consultados são apresentados nas Referências.

técnica é que ela permite compor apenas um quadro estático das regras que orientam a organização do sistema comissional, sem haver possibilidade de avaliar como os atores interagem com elas. Ademais, tais documentos incluem apenas regras formais e a não inclusão de regras informais constitui uma lacuna importante dada a natureza do problema pesquisado, aspecto discutido no capítulo 1. Com o objetivo de minimizar esse problema, as informações oficiais foram complementadas com dados extraídos da literatura sobre comissões legislativas nos países estudados.

Em seguida, considerando o argumento apresentado no capítulo 1, relativo à centralidade dos partidos políticos na definição das regras do processo decisório e na alocação de recursos políticos, no capítulo 4 foram descritas características dos maiores partidos representados nas Casas legislativas incluídas na amostra que possuem relação com a representação de mulheres, tais como uso de linguagem inclusiva e menção à equidade de gênero nos estatutos partidários (ou transformações retóricas, segundo LOVENDUSKI, 1993), além da existência de órgãos de mulheres e reserva de vagas para mulheres em instâncias decisórias nacionais. As fontes utilizadas na construção dessa variável são os estatutos dos partidos políticos com representação nas Casas Legislativas estudadas no ano de referência.

Além dessa abordagem descritiva, desenvolvi um modelo empírico orientado pela hipótese 5 construída no capítulo 1, que permitiu verificar em que medida características partidárias podem contribuir para a mitigação da desigualdade na distribuição de vagas em comissões legislativas importantes. Foram construídas duas variáveis dependentes, relativas à alocação das legisladoras às comissões de Orçamento e Constituição.

No capítulo 5, construí quatro modelos considerando como variáveis dependentes a integração de legisladoras e legisladores às comissões de Orçamento, Constituição, Educação e Assistência Social. O modelo inclui as variáveis independentes e a de controle descritas anteriormente, o que permite testar as hipóteses 1A, 2A, 3A, 4, 1B, 2B, 3B apresentadas no capítulo 1.

Os modelos ajustados nos capítulos 4 e 5 têm como objetivo verificar qual a natureza e a magnitude da associação entre as variáveis dependentes e independentes. Para tanto, recorri à técnica de regressão multivariada e, dada a

configuração das variáveis dependentes (binárias e com distribuição binomial), os modelos adequados são do tipo logístico.

No capítulo 5, considerando que as observações foram coletadas para três países, poder-se-ia optar pela estratégia de *pooling* e "empilhar" os dados coletados e analisá-los como se esses fossem provenientes de um mesmo país (estratégia adotada no capítulo 4, dado o tamanho da amostra). Considerando o método de seleção de casos, baseado na maximização de semelhanças, e estudos prévios sobre a integração dos sistemas comissionais nos países da amostra, essa opção poderia tomar como pressuposto a homogeneidade dos casos. Ademais, como as hipóteses implicam apenas o teste de relações entre variáveis associadas a parlamentares (nível micro ou nível 1), sem considerar características das Casas legislativas ou dos países da amostra (nível macro ou nível 2), a incorporação de variáveis indicadoras para os países poderia dar conta da dimensão comparada.

Entretanto, apesar de mais parcimoniosas e intuitivas, tais estratégias apresentam desvantagens, associadas à heterogeneidade dos países, o que pode implicar em heterocedasticidade (associada a diferentes contextos ou condições presentes nos distintos países ou à variação de erros de mensuração segundo país) e autocorrelação ou correlação intra-classe, ou seja, legisladores/as brasileiros/as podem se parecer mais entre si que quando comparados com legisladores/as de Argentina e Uruguai³⁸, como apontam Jones (2007), Bartels (2010) e Shor et. al (2006).

Dessa forma, além da distribuição das variáveis dependentes, é preciso considerar também que o caráter comparado da pesquisa implica em uma estrutura de dados hierárquica ou multi-nível³⁹. Tendo em vista a estrutura hierárquica dos dados (país-legislador/a), modelos multiníveis são mais adequados, ainda que as hipóteses prevejam apenas o teste de variáveis relacionadas ao nível 1, referente

³⁸ Outra estratégia que permitiria o recurso à regressão logística seria fazer análises para cada um dos países separadamente, uma vez que a pesquisa está centrada nas variações intra-casos (*within-cases*) e não entre-casos (*between-cases*). Entretanto, essa opção tem como efeito a estimação de parâmetros viesados ou erros-padrão inconsistentes (BARTELS, 2010; JONES, 2007).

³⁹ Segundo Jones (2007, p.2), "Multilevel data structures consist of data measured at multiple levels. For example, one may have survey data collected on individuals, indexed as *i*. The sample elements, in turn, may reside in distinct geographical units, indexed as *j*. The *j* units could be census tracts, counties, states, countries. Data structured in this way are implicitly 'hierarchical' insofar as there is a clear nesting of 'lower level' units (*i*) within 'higher' level units (*j*)."

aos/às legisladores/as. Assim, modelos com efeitos fixos (*fixed-effects models*) parecem ser mais adequados. Esses modelos operam como se fossem incluídas no modelo logístico variáveis indicadoras para os países. Porém, algumas de suas desvantagens são explicitadas por Jones (2007, p. 6):

First, for small n and large j , the number of degrees of freedom consumed by the fixed effects will be large. Second, covariates that are constants within j cannot be estimated. Third, the relationship between x_i and y may be conditioned by factors measured at level- j ; the model in (4) does not directly permit this kind of relationship to exist.

Dadas as hipóteses que orientam esta pesquisa e a estrutura dos dados, tais desvantagens não se aplicam, o que indica que o modelo de efeitos fixos é adequado à análise proposta. Tais modelos operam com uma abordagem de *no pooling*, uma vez que "the cluster dummies absorb all of the between-cluster variation in the data, the effects of X_{1ij} and X_{2ij} are solely within-cluster effects" (BARTELS, 2010, p.6).

O Quadro 10 apresenta as hipóteses, variáveis dependentes e independentes incluídas nos modelos logísticos desenvolvidos nos capítulos 4 e 5, além dos efeitos esperados.

Quadro 10. Hipóteses e variáveis

Hipótese	Variável independente	Efeito esperado	Variável dependente
Comissões de controle			
H1A: Legisladoras possuem menores chances de integrar tais comissões que seus colegas do sexo masculino	Sexo (Legisladora=1)	diminui as chances	Alocação na comissão
H2A: Legisladoras possuem menores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional	Sexo* Especialização	diminui as chances	
H3A: Legisladoras possuem menores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando são leais ao partido	Sexo* Lealdade partidária	diminui as chances	
H4: Legisladoras possuem menores chances de serem alocadas nas comissões de controle do que legisladores, mesmo quando possuem experiência legislativa prévia	Sexo* Antiguidade	diminui as chances	

Hipótese	Variável independente	Efeito esperado	Variável dependente
H5: Legisladoras filiadas a partidos que adotam formalmente reserva de vagas para mulheres em seu órgão decisório máximo possuem maior probabilidade de integrarem comissões de controle	Reserva de vagas para mulheres no comitê executivo nacional do partido	aumenta as chances	Alocação na comissão (apenas legisladoras)
"Comissões femininas"			
H1B: Legisladoras possuem maiores chances de integrarem tais comissões que seus colegas do sexo masculino	Sexo (Legisladora=1)	aumenta as chances	Alocação na comissão
H2B: Legisladoras possuem maiores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando não possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional	Sexo* Especialização	aumenta as chances	
H3B: Legisladoras possuem maiores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando não se vinculam a interesses relacionados à jurisdição comissional	Sexo* Interesses especiais	aumenta as chances	

Fonte: Elaboração própria.

Resta, pois, apresentar as fontes e estratégias de coleta de dados que subsidiaram a realização das análises descritas. Para o capítulo 3, como dito anteriormente, as fontes de dados foram as Constituições e Regimentos Internos das Casas legislativas.

Para os capítulos 4 e 5, foram considerados dados a respeito da composição das comissões legislativas fornecidos pelas Câmaras Baixas na Argentina e no Brasil. Para o Uruguai, foram utilizados os dados de Chasquetti e Pérez (2012) e Marques (2012)⁴⁰.

Com relação aos dados biográficos de legisladores/as que compõem as variáveis independentes dos modelos, a estratégia se orientou por buscar, sucessivamente:

⁴⁰ Agradeço a Veronica Perez e Daniel Chasquetti, do Instituto de Ciencia Política da Universidade de la República/Uruguay, por terem cedido o banco de dados relativo ao Uruguai. Também foi fundamental para a realização deste trabalho a cooperação da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Corpi/Centro de Documentação e Informação – Cedi da Câmara dos Deputados brasileira e o setor de informações da Honorable Cámara de Diputados de La Nación argentina, que prontamente responderam as inúmeras solicitações que lhes encaminhei no período de coleta de dados. Também pude contar com o auxílio da colega e amiga Danusa Marques (IPOL/UnB), que gentilmente me cedeu o banco de dados Gênero e carreira política.

- 1) Informações oficiais
 - a) Perfis nos sites das Câmaras baixas
 - b) Documentação das seções de biografias das Câmaras baixas
- 2) Informações de sítios eletrônicos de acompanhamento legislativo
 - a) Argentina: *Directorio Legislativo* (<http://www.directoriolegislativo.org>),
 - b) Brasil: Políticos do Brasil (<http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/>)
- 3) Informações no Observatório de Instituições Representativas, da Universidade de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/Elites/curriculums/>)
- 4) Páginas oficiais de legisladores/as
- 5) Entradas de artigos sobre legisladores/as na Wikipedia⁴¹

Dados eleitorais foram obtidos a partir dos registros de sítios eletrônicos de acompanhamento eleitoral na Argentina (Atlas Eleitoral de Andy Tow – <http://www.andytow.com/blog/>) e Argentina Elections – <http://www.argentinaelections.com>), do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral no Brasil (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>) e, para o caso do Uruguai, recorri aos dados de Chasquetti e Pérez (2012).

Os dados coletados compõem o banco de dados *Gênero e comissões legislativas*, apresentado como fonte de dados nas análises seguintes. Caso os dados tenham sido obtidos a partir de outras fontes, essas serão indicadas nesses casos específicos.

Por fim, os estatutos dos partidos políticos que subsidiaram a análise realizada no capítulo 4 foram encontrados nos sítios eletrônicos da Cámara Nacional Electoral na Argentina, do Tribunal Superior Eleitoral no Brasil e nos sítios eletrônicos oficiais dos partidos políticos uruguaios.

A seguir, apresento a análise dos sistemas comissionais das Câmaras Baixas argentina, brasileira e uruguaia, com o objetivo de identificar se há recursos disponíveis às minorias políticas e, em caso positivo, quais são eles.

⁴¹ A utilização da *Wikipedia* como fonte de dados biográficos ocorreu apenas quando não havia outras fontes disponíveis. Apesar das críticas à confiabilidade dos dados dessa fonte, acredito que, como há acesso livre para criação e alteração de conteúdo, os/as legisladores/as possuem incentivos para manter informações acuradas sobre sua biografia, sob risco de municiar críticas por parte de adversários políticos.

3 SISTEMA COMISSIONAL E DIREITOS DE MINORIAS POLÍTICAS

Que ya no haya una resistencia franca en contra de que las mujeres se dediquen a la política no quiere decir que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres en la política. El hecho de que la mayoría de los políticos son varones plantea que las mujeres todavía tienen que superar ciertas barreras para ser electas. El hecho de que, con muy pocas excepciones, la proporción de mujeres en posiciones de liderazgo es más baja que su proporción entre los miembros de número (entre más alta posición hay menos mujeres) también indica la existencia de obstáculos en contra de las mujeres dentro de las instituciones políticas. No es suficiente con que se elija a muchas mujeres; el siguiente paso es el de propiciar que haya condiciones de trabajo y de influencia para esas mujeres (DAHLERUP, 1993, p. 185-186).

Neste capítulo será analisado o sistema comissional dos três países que integram a amostra da pesquisa – Argentina, Brasil e Uruguai –, com o objetivo de avaliar se há recursos assegurados às minorias políticas e, se sim, quais são. As contribuições de Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995) apresentadas no capítulo 1 permitiram retomar elementos-chave dos modelos analíticos apresentados e avaliá-los à luz dos direitos de minorias políticas. Seguindo essa estratégia, foi incorporada à análise uma combinação dos diversos aspectos do sistema comissional apresentados em cada um deles, considerando sua estrutura, procedimentos e poderes que configuram potencialmente direitos de minorias políticas.

O Quadro 11 sintetiza as variáveis a serem consideradas na análise que tem como objetivo subsidiar a construção de uma medida sintética, o Índice de Direitos de Minorias via Sistema Comissional (IDM), que permite comparar os recursos disponíveis às minorias políticas nos sistemas comissionais das Câmaras Baixas dos países da amostra. Parto das contribuições de Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995), agregando outras variáveis àquelas discutidas pelos autores, o que permite que outras características dos sistemas comissionais analisados que sejam relevantes no tocante aos direitos de minorias políticas sejam devidamente apresentadas e discutidas.

Quadro 11. Características do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005) – síntese das variáveis

Variáveis
Número de comissões permanentes
Número de membros (min – max)
Mandato (anos)
Jurisdição delimitada
Relação número de comissões permanentes/número de ministérios
Restrição a múltiplas nomeações
Subcomissões
Quem é responsável pelo recrutamento para as comissões?
Critério de seleção de membros
Quem seleciona os/as presidentes de comissões?
Critério de nomeação de presidentes
Publicidade das reuniões
Elaboração de pareceres
Parecer de minoria
Voto em separado
Sequência do processo decisório – fase comissional
Iniciativa legislativa
Apresentação de emendas/substitutivos
Controle da agenda (<i>discharge petitions</i>)
Poder de agenda negativo
Convocação de autoridades
Requisição de informação
Audiências públicas
Assessoria técnica especializada
Consultoria externa
Fiscalização/ monitoramento do Executivo

Fonte: Elaborado pela autora com dados de STRÖM (1984, 1998) e MATTSON; STRÖM (1995).

Para avaliar as possibilidades e limites relacionados aos direitos de minorias nos países da amostra, foram investigados as Constituições, os Regimentos Internos das Casas legislativas e documentos correlatos e os sítios eletrônicos das Casas legislativas e do poder Executivo dos países analisados⁴².

⁴² Sítios eletrônicos consultados entre os meses de maio e julho de 2014.

Essas fontes são diferentes com relação ao grau de institucionalização: prerrogativas comissionais definidas constitucionalmente são mais estáveis, uma vez que só podem ser alteradas com a aprovação de maiorias parlamentares qualificadas (e nas duas câmaras, em casos de legislativos bicamerais), enquanto Regimentos Internos podem ser alterados mais facilmente, geralmente por meio de resolução aprovada por maioria simples. Informações coletadas a partir de sítios eletrônicos são mais instáveis e podem implicar em maior risco aos direitos de minorias, uma vez que não estão formalizadas regimentalmente, de maneira que normas e regras informais, e mesmo Regimentos Internos, podem estar sujeitas à discricionariedade de maiorias partidárias.

Apesar dos limites associados ao método documental, relacionados à sua incapacidade de captar dados relativos ao comportamento de atores políticos, acredito ser importante explicitar os fundamentos normativos dos sistemas comissionais, dadas a escassez de estudos comparativos sobre comissões legislativas na América Latina e a abordagem proposta, relacionada aos possíveis efeitos de tais regras no tocante aos direitos de minorias. Nesse sentido, a presente investigação dialoga com análises desenvolvidas por Montero e López (2002), Alemán (2006), Béjar (2007) e Rocha e Barbosa (2008), que também possuem caráter comparativo, além de recorrer a estudos de casos, com o objetivo de captar aspectos não mencionados nos regimentos e explicitar regras informais citadas por outros/as pesquisadores/as (CALVO; TOW, 2009; CALVO; SAGARZAZU, 2011a, 2011b; PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; SANTOS; RENNÓ, 2004; SANTOS; ALMEIDA, 2005; MÜLLER, 2005, 2014; MÜLLER; MEIRELES, 2014; CHASQUETTI; PÉREZ, 2012). Assim, alguns aspectos comportamentais serão incluídos, quando mencionados pela literatura sobre o tema.

O capítulo está organizado em quatro seções. As três primeiras apresentam uma análise do sistema comissional nas Câmaras Baixas da Argentina, do Brasil e do Uruguai, considerando sua estrutura, procedimentos e poderes de agenda, em uma tentativa de explicitar elementos associados a direitos de minorias políticas. A quarta e última seção organiza a discussão realizada a partir da elaboração de uma medida sintética, o Índice de Direitos de Minorias via Sistema Comissional, que avalia as possibilidades garantidas às mulheres (e outras minorias políticas) para influenciarem o processo legislativo em cada um dos países da amostra. Esse índice

é importante porque permite comparar os diversos arranjos institucionais no que tange a tais direitos, além de fundamentar o argumento avançado no capítulo 1, referente à relevância da noção de minorias políticas, que permite investigar a representação de mulheres além dos percentuais relativos.

3.1 Estrutura

A estrutura do sistema comissional nos países estudados apresenta grande variação, como mostra o Quadro 12. O número de comissões permanentes oscila entre 16, no Uruguai, e 45, na Argentina. Esse número não é proporcional ao tamanho da Casa Legislativa, conforme verificaram Montero e López (2002): a Câmara Baixa argentina, a segunda maior da amostra, com 257 deputados/as, possui 45 comissões permanentes, enquanto no Brasil, país que possui o maior número de deputados/as (513), existem apenas 21 comissões permanentes.

Entretanto, os autores afirmam que “en las asambleas com mayor número de legisladores, las comisiones poseen por término medio un número de integrantes mayor que el de las asambleas más pequeñas”, havendo correlação positiva e significativa entre essas duas variáveis (MONTERO; LÓPEZ, 2002, p. 28). Os dados para os países estudados indicam que essa relação deve considerar também o número de comissões legislativas: o número médio de integrantes por comissão permanente, considerando o total de membros das Casas, e o número de comissões estabelecidas nos Regimentos Internos, valor que varia entre 5,71, na Argentina, e 25,65, no Brasil; enquanto o número de membros por comissão definido regimentalmente varia entre três, no Uruguai, e 62⁴³, no Brasil.

⁴³ Correspondente a 12% do total de cadeiras da Câmara Baixa.

Quadro 12. Estrutura do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

Variáveis	Argentina	Brasil	Uruguai
Número de comissões permanentes	45	20	16
Número de membros (min – máx.)	15 – 49 ¹	26 – 62 ²	3 – 15
Mandato (anos)	2	2	5
Jurisdição delimitada	Sim	Sim	Sim
Relação número de comissões permanentes/número de ministérios ³	>1	<1	>1
Restrição a múltiplas nomeações	Não	Sim ⁴	Sim
Subcomissões	Não	Previstas no RI	Não

¹ O artigo 61 do *Reglamento da HCDN* define que as comissões serão compostas por no mínimo 15 e no máximo 31 membros, à exceção das comissões de *Asuntos Constitucionales, Educación, Energía y Combustibles, Agricultura y Ganadería e Acción Social y Salud Pública*, que poderão ter até 35 membros; *Relaciones Exteriores*, que poderá contar com até 43 integrantes e *Presupuesto y Hacienda*, que poderá ser integrada por até 49 membros.

² O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que as comissões permanentes serão integradas por no mínimo 5% e no máximo 12% do total de seus membros.

³ A relação de ministérios e comissões pode ser encontrada no Anexo I.

⁴ No caso das Comissões de Legislação Participativa (CLP) e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), os/as parlamentares podem compor mais uma comissão como membros titulares (RICD, Art. 26, §2).

Fonte: Elaborado pela autora com dados de STRÖM (1984, 1998) e MATTSON; STRÖM (1995). Documentos consultados: ARGENTINA (1994, 2013), BRASIL (1998, 2011), URUGUAI (1998, 2004).

Apesar de todos os países apresentarem mais de 10 comissões permanentes, um dos critérios adotados por Ström (1984) para avaliar os incentivos à especialização oferecidos pelo sistema comissional, é necessário pensar também sobre a relação entre o número de comissões e o número de membros das Câmaras Baixas, de forma a evitar a sobrecarga dos/as parlamentares, devido à existência de grande número de comissões e de necessidade de pertencimento a muitas delas. Essa relação indica a possibilidade de especialização dos/as parlamentares, uma vez que, dada a existência de grande número de comissões em um contexto de poucas cadeiras no legislativo, será necessário que os/as deputados/as integrem mais de uma comissão permanente, o que implica em constrangimentos estruturais ao desenvolvimento de *expertise* (MONTERO; LÓPEZ, 2002; ROCHA; BARBOSA, 2008).

Nesse sentido, na Argentina os/as parlamentares podem participar em mais de uma comissão, enquanto Brasil e Uruguai restringem a participação dos

membros, como titulares, a apenas uma comissão permanente⁴⁴. Essa restrição implica em maior possibilidade de especialização aos/às parlamentares, o que pode ser considerado como um direito garantido às minorias partidárias e políticas, segundo a definição de Binder (1997). Assim, apesar de a não restrição às nomeações múltiplas aumentar as chances de que minorias políticas e partidárias tenham acesso a comissões mais relevantes, uma vez que essa característica implica, em termos práticos, em aumento do número de vagas a serem distribuídas, há a possibilidade de que membros específicos ocupem vagas em mais de uma comissão de controle. Isso quer dizer que a restrição a múltiplas nomeações resguarda a especialização de parlamentares e evita que membros monopolizem recursos importantes.

O mesmo pode ser dito a respeito da duração dos mandatos nas comissões, que também varia: dois anos na Argentina e no Brasil e cinco anos no Uruguai. Apenas no Uruguai a composição das comissões é válida para toda a legislatura, o que também indica maior incentivo à especialização dos membros das comissões. Apesar disso, o Regimento Interno da Câmara Baixa uruguaia prevê a possibilidade de que os/as parlamentares solicitem transferência das comissões a que foram previamente designados/as. Na Argentina, o mandato nas comissões corresponde à renovação parcial da Câmara Baixa, realizada a cada dois anos, para o preenchimento de 50 por cento das cadeiras. No Brasil, o mandato nas comissões corresponde à metade da duração da legislatura.

Essa instabilidade na composição das comissões, que ocorre quando o mandato nessas é menor que a duração da legislatura, minimiza as possibilidades de especialização dos/as parlamentares. Entretanto, maior rotatividade pode implicar em maiores chances de acesso a comissões importantes ou impedir que determinados parlamentares ou grupos monopolizem valiosos recursos vinculados ao pertencimento a determinadas comissões (MONTERO; LÓPEZ, 2002). De

⁴⁴ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados brasileira, em seu artigo 26, estabelece que nenhum deputado poderá participar em mais de uma comissão permanente como titular, com exceção das comissões de Legislação Participativa (CLP) e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). Assim, no caso de integrar uma dessas comissões, os/as parlamentares podem compor mais uma comissão como membros titulares. A Resolução 115/12, aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados brasileira em 07/03/2012, ampliou o limite de participação em comissões permanentes, acrescentando às exceções mencionadas a participação na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (PLENÁRIO..., 2012).

qualquer forma, as elevadas taxas de renovação dos parlamentos latino-americanos já impõem limites à especialização. Porém, é possível pensar que a garantia de corpo técnico especializado para assessoramento às comissões, bem como o recrutamento de parlamentares a partir de seu *background* educacional e/ou profissional, como prevê o modelo informacional, podem minimizar tais efeitos.

O tamanho das comissões também é variável. O Uruguai apresenta as menores comissões, compostas por apenas três membros, e o Brasil, as maiores, compostas por até 62 membros. Na Argentina, no Brasil e no Uruguai, o Regimento Interno estabelece apenas os números mínimo e máximo de integrantes das comissões e o número exato de membros é fixado ao início da legislatura, o que indica que há margem para negociações ou disputas políticas entre grupos partidários (STRÖM, 1998; MONTERO; LÓPEZ, 2002)⁴⁵.

A literatura sobre comissões permanentes aponta que, quanto menores as comissões, maiores são os incentivos à especialização dos/das parlamentares, além de facilitar a interação face a face, a construção de alianças e o arrefecimento de preferências mais extremas (ROSENTHAL, 1973; STRÖM, 1998, ROCHA; BARBOSA, 2008). No entanto, é importante situar o número de membros das comissões no contexto de multipartidarismo e ter em mente que o critério de composição das comissões é a proporcionalidade partidária, como ocorre em todos os países estudados.

Nesse cenário, comissões classificadas como mais salientes, seja em termos de poderes de agenda ou de visibilidade pública, como aquelas relacionadas ao orçamento, tendem a ser maiores, o que pode indicar uma estratégia para acomodar membros de diferentes partidos ou para lidar com o volume de trabalho. O *Reglamento* da Câmara Baixa argentina reforça essa hipótese, ao estabelecer que as comissões em geral terão o mínimo de 15 e o máximo de 31 membros, com exceção das Comissões de Assuntos Constitucionais; de Educação; de Energia e Combustíveis; de Agricultura e Pecuária e de Ação Social e Saúde Pública, que serão compostas por até 35 membros; da Comissão de Relações Exteriores, que

⁴⁵ Segundo Montero e López (2002), “las leyes políticas en muchos casos dejan sin regular muchos aspectos relativos a la formación de las comisiones, abriendo así la puerta a modelos de comisiones coyunturales que, por lo general, son renovados al arribar una nueva mayoría al control de la cámara” (p. 23).

poderá ser integrada por até 43 membros, e da Comissão de Orçamento e Fazenda, a maior delas, composta por até 49 membros. Ademais, é plausível supor que o tamanho das comissões esteja associado à sua carga de trabalho: comissões mais centrais, ou seja, aquelas que examinam maior volume de proposições (CALVO; SAGARZAZU, 2011b), possuirão maior número de integrantes.

Em síntese, pode-se dizer que, a depender da saliência e da centralidade da jurisdição e em contexto de multipartidarismo, o aumento do número de membros garante (ou aumenta as chances de) participação de partidos minoritários. Ademais, quanto maiores as comissões, maiores as chances de partidos minoritários estarem nelas representados, a partir da distribuição de vagas segundo o critério da proporcionalidade partidária. Assim, apesar do maior tamanho das comissões, a diversidade de seus membros em termos de pertencimento partidário também pode contribuir para que esses órgãos impliquem em ganhos informacionais, além de garantir a representação de minorias partidárias.

Com relação à existência de subcomissões, essas podem garantir maiores incentivos à especialização, principalmente quando as jurisdições comissionais são amplas e envolvem muitos temas, como é o caso dos países analisados, com exceção da Argentina. Esses órgãos estão previstos apenas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados brasileira (Art. 29). No Brasil, as subcomissões podem ser permanentes ou especiais. Entretanto, estas não possuem poder decisório e devem reportar à comissão à qual estão vinculadas, o que limita sua importância. Sua criação, bem como a definição de sua jurisdição e do número de membros, ficam a cargo do plenário das comissões. Assim, além da existência ou não de subcomissões, é importante avaliar suas prerrogativas, associadas aos procedimentos legislativos e poderes outorgados às comissões, como ver-se-á nas seções seguintes.

A ausência de subcomissões nos demais países deve ser avaliada com cautela: ainda que sua existência aumente as oportunidades de especialização de membros; no contexto dos países investigados, a existência de subcomissões poderia, de fato, implicar em constrangimento aos/às parlamentares, devido ao pequeno número de cadeiras nas Casas legislativas e ao grande número de comissões existentes, no caso da Argentina, e ao pequeno tamanho das comissões,

no caso do Uruguai. Nesse sentido, tais dimensões devem ser consideradas em conjunto e de forma contextualizada.

Finalmente, com relação à correspondência entre jurisdições comissionais e ministeriais, Ström, Muller e Smith (2010, p. 527) argumentam que comissões permanentes “serve as crucial providers of information and monitoring under coalition government, especially when committee jurisdictions match the policy responsibilities of specific ministries [...]”. Assim, a correspondência comissão-ministério potencializaria a prerrogativa de fiscalização das comissões.

As jurisdições são definidas nos Regimentos Internos a partir do estabelecimento das áreas ou temas de que cada comissão deverá tratar. Nos casos da Argentina, em que o número de comissões é muito superior ao de Ministérios e Secretarias, e do Brasil, em que o número de Ministérios é maior, há necessariamente sobreposições. Na Argentina, muitos Ministérios/Secretarias agregam áreas de competência de mais de uma comissão, ou seja, o desenho do sistema comissional privilegiou a definição de comissões monotemáticas. No Brasil, ocorre o contrário: as comissões tratam de temas cobertos por Ministérios distintos, o que pode potencializar a atuação das minorias, especialmente no que tange à função de fiscalização do Executivo, uma vez que membros de uma comissão concentrariam a prerrogativa de supervisionar a administração pública em diversas áreas. No Uruguai, há grande similaridade entre o desenho do sistema comissional e do portfólio ministerial⁴⁶.

Essa análise indica que em todos os países há certa proximidade entre o desenho do sistema comissional e o portfólio ministerial, o que garante a correspondência jurisdicional entre eles. Entretanto, é possível afirmar que, quanto maior a correspondência entre sistema comissional e Ministérios, maiores os incentivos à fiscalização das atividades do Executivo pelo Legislativo – uma vez que as competências são definidas de forma mais clara – e menores os problemas associados à sobreposição de jurisdições, que podem implicar em problemas de delegação e mesmo em disputas políticas, o que pode afetar também a produção de leis e políticas públicas. Ademais, a existência de um número de pastas ministeriais superior ao número de comissões, combinada a jurisdições pluritemáticas, como no

⁴⁶ Cf. INÁCIO; REZENDE, 2014; MINISTERIOS.GUB.UY, 2014; CASA ROSADA, 2014. Ver Anexo I.

caso brasileiro, favorece a função de fiscalização, mas pode implicar em sobrecarga das comissões, responsáveis por fiscalizar diversos Ministérios relacionados a diversas áreas de políticas públicas.

Com relação à função de fiscalização, apenas o Regimento Interno da Câmara dos Deputados brasileira menciona explicitamente que as comissões permanentes possuem função de fiscalização do Executivo, via Ministérios e órgãos da administração pública. Na Argentina, assim como no Uruguai, não há menção a essa função relacionada explicitamente ao sistema comissional.

De forma a avaliar uma das dimensões da correspondência comissões permanentes/ministérios, analisei a razão entre número de comissões permanentes e número de ministérios. Se houvesse total correspondência entre essas organizações, a razão obtida seria igual a um ($r=1$). No caso de as comissões permanentes serem mais numerosas, a razão seria superior a um ($r>1$) e, caso os Ministérios fossem mais numerosos, esse valor seria menor que um ($r<1$). Como pode ser observado no Quadro 12, que sintetiza as características até aqui discutidas, apenas no Brasil há mais Ministérios que comissões. Na Argentina, o número de comissões é muito superior ao de Ministérios, enquanto no Uruguai essa relação é mais equilibrada.

Considerando esse indicador e a discussão realizada anteriormente, pode-se dizer que, na Câmara dos Deputados brasileira, as atividades de fiscalização parecem ter maior relevância, uma vez que está previsto explicitamente em seu Regimento Interno que as comissões fiscalizem as atividades do Executivo. Por fim, estão Uruguai e Argentina, nessa ordem, uma vez que nesses países não há menção à função de fiscalização associada às comissões permanentes e na Argentina o número de comissões é bem superior ao número de Ministérios, o que pode implicar em problemas de coordenação entre as comissões legislativas.

Ademais, é preciso lembrar que a correspondência Ministério/comissão possui impactos no tocante à elaboração de políticas públicas, relacionados a ações como requisição de documentos e informações de agências do Executivo, que podem garantir maior eficiência informacional às decisões tomadas nas comissões. Além disso, tal correspondência define também os limites orçamentários às decisões legislativas e às políticas públicas ali delineadas.

Avaliando as funções legislativa e de fiscalização das comissões legislativas, especificamente com relação à representação de mulheres e à dimensão de gênero, é preciso atentar para a possibilidade de que a existência de comissões de mulheres ou de gênero (*women's issues committees*) pode ter como efeito perverso a marginalização das mulheres, conforme concluíram Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005). Esse cenário pode se tornar mais grave quando se associa à existência de Ministérios voltados à mulher (ou os mecanismos institucionais de mulheres) em um contexto em que a transversalidade de gênero⁴⁷ se pauta pela estratégia de especialização, que implica na restrição da alocação de legisladoras a tais comissões e sua conseqüente segregação nessas instâncias.

Assim, é preciso pensar que a transversalidade de gênero deve combinar a criação de órgãos especializados, como comissões e Ministérios voltados à dimensão de gênero, uma vez que eles fomentam a colaboração entre legisladoras e a construção de uma identidade e ações coletivas (PISCOPO, 2014), mas também a difusão da dimensão de gênero para as comissões já existentes (IPU, 2008, p. 65). Essa última estratégia reforça a importância de que as legisladoras ocupem cadeiras em todas as comissões e não apenas nas comissões relacionadas ao cuidado ou aos papéis tradicionalmente atribuídos às mulheres.

Considerando o desenho do sistema comissional dos países da amostra, na Argentina há comissões de mulheres combinadas a outros temas, a comissão de *Família, Mujer, Niñez e Adolescencia*. No Uruguai, apenas a comissão de *Derechos Humanos* menciona entre suas prerrogativas a prevenção do abuso e da violência contra a mulher. No Brasil, as comissões de Seguridade Social e Família e Trabalho, Administração e Serviço Público são responsáveis por matérias relativas à mulher e pelo trabalho da mulher, em conjunto com outros grupos vulneráveis, como crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência.

Essas informações explicitam algumas questões recorrentes no debate sobre gênero e política: o reforço da associação entre mulheres e esfera reprodutiva e o cuidado, ao combinar as matérias relativas à mulher aos temas relacionados à

⁴⁷ A noção de transversalidade, um dos princípios da Plataforma de Ação de Beijing de 1995, demanda que a perspectiva de gênero seja disseminada em todas as áreas de políticas públicas, de forma a garantir a efetiva superação das desigualdades entre homens e mulheres (VIOTTI, 2006).

família, crianças e idosos; a referência ao tema da violência contra a mulher em detrimento de outros temas importantes, como saúde reprodutiva, por exemplo, o que pode reforçar o papel das mulheres enquanto vítimas e sua condição de vulnerabilidade social; a referência às mulheres e a não menção ao conceito de gênero, o que reforça o binarismo homem/mulher, além de desconsiderar outros grupos como gays, lésbicas e transgêneros.

Assim, mesmo quando o desenho do sistema comissional não prevê uma comissão específica para temas relativos às mulheres, o que poderia estimular a transversalidade e a inclusão de legisladoras nas demais comissões (IPU, 2008; PISCOPO, 2014), a definição das prerrogativas das comissões existentes nos países analisados têm o mesmo efeito segregatório, uma vez que especifica o lugar das mulheres, reforçando estereótipos e valores tradicionais.

Retomando as características associadas à estrutura do sistema comissional apresentadas, chamam a atenção a ambiguidade no tocante aos incentivos à especialização de seus membros e a possibilidade de atuação de minorias políticas (STRÖM, 1984): a restrição a nomeações múltiplas, por exemplo, garante maiores incentivos à especialização e, ao mesmo tempo, reduz as possibilidades de que legisladores específicos monopolizem vagas em distintas comissões centrais. Assim, como a ênfase da pesquisa recai sobre os direitos de minorias políticas, esses serão priorizados na avaliação dos sistemas comissionais em questão. Uma crítica a essa escolha pode se voltar para o fato de que a garantia de direitos a minorias políticas, tais como a existência de múltiplas nomeações ou a existência de mandatos com duração inferior à da legislatura, poderia enfraquecer os sistemas comissionais no tocante à eficiência informacional. Esse *trade-off* poderia, no limite, impactar de forma negativa a atuação das legisladoras, se se considera sua capacidade de afetar o resultado do processo decisório, ou seja, a elaboração das leis e políticas públicas. O risco seria, portanto, que a maior inclusão de legisladoras em comissões de controle se desse em sistemas comissionais mais débeis em termos de eficiência informacional.

No entanto, acredito que esse paradoxo pode ser superado se forem incorporadas à análise outras variáveis, relacionadas a procedimentos e poderes, apresentadas nas seções seguintes. Um exemplo, apenas para esclarecer o argumento, diz respeito à existência de assessoria técnica especializada vinculada

às comissões, que poderia garantir eficiência informacional mesmo em contextos de grande rotatividade de membros e de possibilidade de múltiplas nomeações. Nesse sentido, a análise empreendida aponta para a necessidade de tomar esses grupos de variáveis conjuntamente, o que será realizado na última seção do capítulo.

3.2 Procedimentos

Quanto aos procedimentos, serão apresentadas as seguintes características: critério e procedimentos de composição das comissões; critério e procedimentos de seleção de presidentes de comissões; abertura das reuniões da comissão; previsão de pareceres de minoria; possibilidade de que membros da oposição/minoria sejam relatores dos pareceres (*dictámenes*) de comissões e o lugar que as comissões ocupam na deliberação legislativa, considerando a sequência do processo decisório.

A composição das comissões nos países analisados obedece ao critério da proporcionalidade partidária, e, mesmo no caso do Uruguai, em que não há menção explícita a esse critério, Chasqueti e Pérez (2012, p. 388) defendem que a composição da Comissão Especial responsável pela integração das comissões permanentes reflete a distribuição proporcional das posições entre os partidos. No Brasil, o critério da proporcionalidade é definido constitucionalmente e, na Argentina, está previsto nos Regimentos Internos.

Com relação ao processo de recrutamento, há uma variedade de procedimentos: na Argentina, a Câmara, por si, ou através de seu presidente, nomeia as comissões. Entretanto, apesar de não haver menção explícita no *Reglamento da HCDN*, esse processo é mediado pelos partidos ou *bloques partidarios*⁴⁸, responsáveis por selecionar os membros das comissões, como afirmam Calvo e Sagarzazu (2011a, p.344). Ademais, os autores afirmam que as comissões não são compostas de forma aleatória, mas a seleção de parlamentares é baseada em áreas de especialização, que, por sua vez, se correlacionam com agendas e interesses partidários (CALVO; SAGARZAZU, 2011b, 38).

No Brasil, o recrutamento é definido pelos líderes partidários e os membros titulares e suplentes são designados pela Mesa Diretora. Santos (2002) afirma que a

⁴⁸ Calvo e Sagarzazu (2011b, p. 29) afirmam que " Las unidades políticas que definen la agenda legislativa son los bloques partidarios, sujetos a diversas instancias de articulación político-institucional en donde se coordinan los intereses de sus miembros".

especialização prévia do/a parlamentar é um critério considerado pelas lideranças partidárias para a nomeação de membros para as comissões de controle (Constituição e Justiça e Finanças e Tributação), informação corroborada pelas análises de Müller e Meireles (2014).

No Uruguai, o recrutamento é realizado por uma Comissão Especial, composta por um representante de cada setor parlamentar (partido ou bloco), com número de votos equivalente ao número de parlamentares por ele representados. Essa proposta é encaminhada à Mesa, responsável pela designação dos membros das comissões. Segundo Chasquetti e Pérez (2012), além dessas negociações entre os partidos, há uma outra rodada, intrapartidária, em que as preferências dos/as legisladores/as são contrabalançadas por critérios estabelecidos pelas lideranças partidárias, o que remete à premissa adotada por Frisch e Kelly (2006), de que a integração das comissões é fruto de uma interação estratégica entre membros individuais e partidos. Chasquetti e Pérez (2012) identificam que, no caso da Câmara Baixa uruguaia, a magnitude dos distritos eleitorais e a antiguidade na Casa são os critérios que orientam a alocação de membros de comissões por líderes partidários.

Nota-se, portanto, que os partidos políticos são centrais, uma vez que configuram a estrutura de oportunidades nos legislativos, também se constituindo como instâncias de mediação no tocante à distribuição de recursos políticos, sendo responsáveis pela definição da integração das comissões permanentes, o que remete ao modelo partidário, mas também à premissa de que esse processo é fruto de uma interação estratégica entre parlamentares e partidos (ou líderes partidários). Resta, pois, esclarecer quais critérios orientam partidos e líderes partidários nesse processo de seleção, tarefa enfrentada no capítulo 5, que avalia o resultado do processo de recrutamento para as comissões. Essa questão aponta ainda para a centralidade da esfera intrapartidária e para a forma como partidos lidam com a dimensão de gênero para entender a distribuição de recursos entre legisladoras e legisladores, esforço empreendido no capítulo 4.

Uma vez proposta a composição das comissões pelos líderes ou grupos partidários, ainda há possibilidade de que ela seja alterada. No Brasil, apesar de não estar prevista no Regimento Interno, a cessão de vagas em comissões é

recorrente⁴⁹. No Uruguai, os setores parlamentares podem fazer alterações na alocação de seus membros e comunicá-las à Mesa. As modificações na integração das comissões podem implicar na designação de nova Comissão Especial, caso haja manifestação de qualquer dos setores parlamentares. Nesse caso, há criação de Comissão Especial apenas se outros setores parlamentares se sentirem prejudicados pelas mudanças. Essas práticas podem levar a uma configuração desproporcional das comissões em comparação à composição partidária das Casas legislativas, o que pode resultar na formação de comissões caracterizadas como *preference outliers*.

Por fim, alguns países preveem a representação de minorias partidárias, nos casos em que o critério de proporcionalidade partidária não assegure representação de partidos minoritários. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados brasileira garante que o/a parlamentar sem legenda ou cuja legenda não tenha direito a vagas em comissões permanentes seja integrado/a a uma delas (Art. 26, §3). Na *Cámara de Representantes* uruguaia, todo setor político que não esteja representado em uma comissão tem direito a um/a delegado/a que o represente, estando a este/a garantido direito a voz, mas não a voto, e suas opiniões podem constar no informe da comissão, caso assim o solicite. Entretanto, não há menção em nenhum dos regimentos analisados à representação de minorias políticas, ou a mecanismos como cotas ou reserva de assentos, o que seria plausível dado o desequilíbrio entre homens e mulheres na composição das comissões legislativas, como apontado por Borner e Marx (2011).

Quanto à seleção das presidências das comissões, também é adotado o critério da proporcionalidade partidária. Esse critério permite que mesmo partidos minoritários possam ocupar presidências, provendo incentivos para que esses órgãos possam controlar os partidos no governo e mesmo que membros da coalizão governante possam monitorar os parceiros (STRÖM; MULLER; SMITH, 2010). O método de seleção de presidentes definido regimentalmente é a eleição pelos membros da comissão. Entretanto, é necessário destacar que os Regimentos Internos não detalham como seriam distribuídas as presidências de comissões entre os partidos, o que indica que, possivelmente, essa distribuição seja fruto de acordos.

⁴⁹ Esse fenômeno pode ser percebido nos quadros de composição das comissões da Câmara dos Deputados ou nos relatórios anuais apresentados por elas.

Calvo e Sagarzazu (2011a, 2011b) afirmam que os/as presidentes de comissões são selecionados/as por líderes partidários e que o partido majoritário controla as presidências das comissões mais importantes, Orçamento e Fazenda. Pereira e Mueller (2000) afirmam que o mesmo ocorre no Brasil. Santos e Rennó (2004) verificaram que a senioridade ou o número de mandatos legislativos prévios é um critério relevante para a seleção dos/as presidentes de comissões na Câmara dos Deputados brasileira. Ademais, ali prevalece a regra informal de que o tamanho dos partidos define a ordem de escolha das presidências de comissões⁵⁰. Chasquetti e Pérez (2012) afirmam que na Câmara Baixa uruguaia a Comissão Especial responsável por definir a integração das comissões permanentes também define suas presidências e vice-presidências. Esses procedimentos informais reafirmam a centralização do processo decisório nas lideranças partidárias e o papel meramente formal das eleições das autoridades no âmbito das comissões, o que pode levar a uma restrição dos direitos de minorias políticas (O'BRIEN, 2012).

Segundo Santos e Almeida (2005), Alemán (2006) e Calvo e Sagarzazu (2011a, 2011b), a configuração de legislativos multipartidários e o critério da proporcionalidade partidária diminuem o poder da maioria em controlar a agenda e possibilitam à minoria reportar projetos de seu interesse ao plenário ou obstruir/impedir a passagem de projetos de interesse da maioria. Nesse sentido, o critério da proporcionalidade partidária para distribuição de presidências de comissões altera os padrões de operação do cartel legislativo, já que alguns recursos que garantem direitos às minorias partidárias são definidos regimentalmente. Calvo e Sagarzazu (2011a, 2011b) afirmam que, em legislativos em que um partido ou coalizão controla apenas uma pluralidade de cadeiras, há mudanças nas estratégias relacionadas aos poderes de agenda negativos, levando a que presidentes de comissões sejam mais permissivos e deleguem sua autoridade de *gatekeepers* a outras instâncias, como a Mesa Diretora, no caso da *Cámara de Diputados* argentina. Isso indica que, nesse contexto, o poder de barganha dos partidos minoritários é ampliado.

Outro procedimento que pode implicar em maiores possibilidades de influência de minorias, políticas e partidárias, diz respeito à abertura das reuniões

⁵⁰ Esse processo foi explicitado a partir das polêmicas envolvendo a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, no ano de 2013. Cf. em: PT PRESIDIRÁ..., 2014.

das comissões. Na Argentina e no Brasil, os Regimentos definem que as reuniões das comissões podem ser acompanhadas por parlamentares não membros, a quem é garantido o direito a voz, mas não a voto. Ademais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados brasileira estabelece que as reuniões das comissões permanentes são públicas. No Uruguai, não membros, incluindo funcionários públicos, assessores técnicos e outros indivíduos, podem ser convidados a participar das reuniões, mas podem usar a palavra apenas quando autorizados. Segundo Ström (1998), a existência de reuniões públicas afeta negativamente as vantagens informacionais dos membros, já que permitiria o monitoramento da performance dos/as integrantes por parte de líderes partidários. Por outro lado, reuniões abertas ao público (e não apenas a parlamentares e assessores) poderiam atuar como instrumentos de pressão da maioria por parte de minorias políticas e partidárias, o que poderia permitir que a influência desses grupos se relacionasse também à configuração de políticas públicas, além dos efeitos distributivos associados a estratégias como *credit-claiming* e *position taking*.

Com relação à relatoria dos projetos em comissão, não há grande detalhamento nos Regimentos Internos sobre o processo de seleção de relatores/as e os critérios para sua escolha. No Brasil, os/as relatores/as são designados pelo/a presidente da comissão e Santos e Almeida (2005) apontam que essa escolha é regida por objetivos informacionais, havendo inclusive a seleção de relatores de partidos de oposição, como forma de garantir a eficiência informacional em contextos de maior incerteza. Na Argentina, o/a relator/a é selecionado/a pelo plenário da comissão e o parecer deve refletir as discussões e deliberações que ali ocorreram. No Uruguai, os informes das comissões são aqueles subscritos pela maioria dos membros da comissão. Por fim, em nenhum dos países analisados há, ao menos formalmente, menção à restrição do cargo de relator/a a membros de partidos majoritários.

Caso haja divergência quanto ao parecer no âmbito da comissão, é possível que a minoria apresente um parecer alternativo, nos casos da Argentina e do Uruguai. Calvo e Sagarzazu (2011a) afirmam que, apesar de a minoria poder apresentar parecer alternativo ao da (maioria da) comissão, pareceres de minoria não podem ser votados em plenário, o que limita seus efeitos e representa uma restrição dos recursos disponíveis à minoria. No Brasil, o Regimento Interno da

Câmara Baixa define que as deliberações das comissões devem ser tomadas por maioria, não havendo menção a parecer de minoria. Entretanto, no caso brasileiro, o voto em separado, também previsto nos demais países, opera de forma semelhante ao parecer de minoria. Como afirma Anchieta (2003, p. 36), o voto em separado

pode ser contrário ou favorável ao voto do relator, mas sempre esclarece pontos de discordância com aquele. Luciana Botelho considera que a terminologia mais adequada seria “parecer em separado”, pois o voto em separado possui os mesmos elementos do parecer do relator. Quando o voto do relator é vencido, é possível que o Presidente da Comissão designe o autor do voto em separado para elaborar o novo parecer. Caso essa possibilidade não seja consumada, o voto em separado só terá a finalidade de registrar a postura do parlamentar quanto à matéria.

Ademais, como apontam Santos e Almeida (2005), o critério de proporcionalidade partidária adotado para a seleção de presidentes das comissões permanentes no Brasil permite que membros da oposição assumam a função de relatores, o que ocorre em virtude da distância entre as preferências do Executivo e do presidente da comissão. Nesse caso, o parecer do relator é um parecer de minoria e contribui para aumentar os recursos informacionais que orientam as decisões nas comissões.

Em todos os países da amostra, a fase comissional é anterior à deliberação em plenário, o que indica que os pareceres elaborados pelas comissões informarão as decisões ali tomadas. A menção à fase comissional e sua “localização” no que se refere à sequência do processo legislativo são especialmente importantes para analisar os poderes de agenda atribuídos ao sistema comissional, aspectos discutidos na seção seguinte. Por ora, cabe retomar, sinteticamente, as variáveis procedimentais discutidas. O Quadro 13 sintetiza esses dados:

Quadro 13. Procedimentos do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

Variáveis	Argentina	Brasil	Uruguai
Quem é responsável pelo recrutamento para as comissões?	Líderes partidários	Líderes partidários	Setores parlamentares
Critério de composição das comissões	Proporcionalidade partidária	Proporcionalidade partidária	Proporcionalidade partidária
Quem seleciona os/as presidentes de comissões?	Líderes partidários - precedência de partidos maiores	Líderes partidários - precedência de partidos maiores	Líderes partidários

Critério de nomeação de presidentes	Proporcionalidade partidária	Proporcionalidade partidária	Proporcionalidade partidária
Publicidade das reuniões	Abertas a não membros	Públicas	Abertas a não membros, sem direito a voz
Elaboração de pareceres	Membros da comissão selecionados/as pelo seu plenário	Membros da comissão selecionados/as por presidente de comissão	Não há menção
Parecer de minoria	Sim	Sim	Sim
Voto em separado	Sim	Sim	Sim
Sequência do processo decisório – fase comissional	Anterior ao plenário	Anterior ao plenário	Anterior ao plenário

Fonte: Elaborado pela autora com dados de STRÖM (1984, 1998); MATTSON; STRÖM (1995). Documentos consultados: ARGENTINA (1994, 2013), BRASIL (1998, 2011), URUGUAI (1998, 2004).

O Quadro 13 explicita uma característica dos sistemas comissionais já mencionada anteriormente, qual seja, a centralidade dos partidos na distribuição de recursos políticos, garantida via Regimentos Internos ou via procedimentos informais. Nesse sentido, cabe avaliar se os procedimentos existentes nas casas legislativas analisadas implicam em maior ou menor centralização do processo decisório, aspecto relacionado aos poderes conferidos a lideranças partidárias, relativamente aos recursos garantidos a membros individuais e minorias políticas. Uma avaliação mais detida dessas variáveis será desenvolvida na última seção do capítulo.

A seguir, serão analisadas as variáveis relativas aos poderes do sistema comissional, que, por sua vez, se fundamentam no papel desempenhado pelas comissões no processo legislativo.

3.3 Poderes

Os poderes garantidos ao sistema comissional impactam amplamente as possibilidades de que seus membros influenciem a elaboração de políticas públicas, o que, por sua vez, afeta as possibilidades de atuação de minorias, políticas e partidárias. Nesse sentido, é importante avaliar qual o papel atribuído ao sistema comissional no processo legislativo e qual a possibilidade de que essa instância afete seus resultados. Nesta seção serão analisadas as prerrogativas do sistema comissional relativas a poderes de agenda, negativos e positivos, e a quem, entre os membros de comissões permanentes, são conferidas tais prerrogativas, com o objetivo de verificar se essas configuram direitos de minorias.

Alemán (2006) argumenta que, no contexto latino-americano, em comparação com os cenários europeu e estadunidense, o sistema comissional não é autônomo porque é controlado pelas lideranças partidárias⁵¹. As variáveis procedimentais apresentadas na seção anterior reforçam esse ponto. Entretanto, como reconhece o autor, isso não significa que as comissões não sejam importantes no processo legislativo, e essa ressalva é especialmente relevante se a atuação nas comissões é considerada do ponto de vista da atuação de minorias políticas. Ademais, é possível pensar, como argumentam Cox e McCubbins (2005, 2007), que não há necessariamente uma oposição entre “governo de partido” e “governo de comissões”, especialmente quando se explicita que os partidos políticos são importantes instâncias de distribuição de recursos legislativos.

Nesse sentido, os fatos de que a fase comissional é anterior à deliberação em plenário e que as comissões permanentes possuem iniciativa legislativa permitem que essas assumam o papel de *agenda setters*, podendo de certa forma pautar estrategicamente os movimentos dos demais atores políticos. Como visto na seção anterior, em todos os países analisados a fase comissional é anterior à deliberação em plenário, o que implica em vantagens estratégicas para as comissões e também em ganhos informacionais, relacionados à aquisição de informação via deliberação e pareceres. Apenas no Brasil as comissões possuem iniciativa legislativa. No entanto, no período entre 2007 e 2010, dos 8054 projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados, somente 126 (ou 1,56%) foram de iniciativa das comissões, o que parece indicar que essa não é a principal atividade desses órgãos.

Outro poder de agenda importante e que permite que as comissões assumam as vantagens de *agenda setting* é a revisão de legislação, associada à prerrogativa de apresentação de emendas e substitutivos. Em todos os países analisados, há previsão de que as comissões apresentem modificações às proposições a elas submetidas, o que garante importante margem de atuação a esses órgãos.

Outra prerrogativa importante garantida às comissões é a tramitação conclusiva, ou seja, a possibilidade de que as comissões legislem sem necessidade

⁵¹ Alemán (2006) menciona outros fatores que influenciam o controle da agenda legislativa na América Latina, a saber, os direitos constitucionais do Executivo, especificamente suas prerrogativas legislativas, e a configuração do sistema partidário, marcado pela fragmentação e pela indisciplina.

de reportar a proposição ao plenário. Apenas na Argentina e no Brasil as comissões possuem a faculdade de legislar. No caso da Argentina, por delegação do plenário, aprovada por maioria absoluta dos/as parlamentares e após análise do projeto, as comissões podem tramitar conclusivamente partes desse mesmo projeto (BÉJAR, 2007; ROCHA; BARBOSA, 2008). No Brasil, a tramitação conclusiva pode ser revogada por recurso de 1/10 do total de membros da Casa Legislativa⁵². Em ambos os países a tramitação conclusiva é definida constitucionalmente⁵³.

Há ainda o instituto da tramitação terminativa de proposições, caso em que essas são arquivadas definitivamente após apreciação em comissões, o que significa que às comissões é garantido poder de veto, ou seja, essas podem atuar como *gatekeepers*. Calvo e Tow (2009) argumentam que as comissões permanentes na Câmara Baixa argentina são órgãos centrais no processo legislativo, uma vez que cerca de 90% dos projetos são arquivados durante a fase comissional. Ademais, os autores afirmam que os projetos aprovados em comissões permanentes são em grande parte projetos de iniciativa dos/as legisladores/as, havendo taxas mais baixas de aprovação para iniciativas do poder Executivo, quando comparadas a outros países da América Latina. Entretanto, os autores argumentam que essa configuração está assentada nos poderes procedimentais e no capital político de presidentes de comissões, o que indica a natureza centralizada dessa prerrogativa. No Brasil, as comissões dotadas de poder terminativo são as de Constituição e Justiça (CCJ) e de Finanças e Tributação (CFT) e o arquivamento de projetos se deve à sua inadequação em termos constitucionais ou orçamentários⁵⁴. No Uruguai, as comissões, amparadas por 2/3 (dois terços) dos membros, também podem propor arquivamento das proposições e, não havendo manifestação em contrário, o projeto é arquivado.

⁵² Santos (2008, p. 39) argumenta que “[...] as comissões foram responsáveis por mais de 43% da produção legal da legislatura passada [período entre 2003 e 2007, correspondente à 52ª legislatura] (69 do total de 160 leis)”.

⁵³ ARGENTINA, 1994, Art. 79. BRASIL, 1988, Art. 58 § 2º.

⁵⁴ Segundo Santos (2008), “[...] do total de 7.709 projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados, entre 15/2/2003 e 31/1/2007, [...] 3.814 projetos [foram] arquivados (81,39%) em razão do encerramento da legislatura; 204 (4,35%), declarados prejudicados; 104 (2,22%) receberam parecer terminativo quanto aos aspectos de admissibilidade jurídica ou orçamentária e 564 (12,04%) [foram] rejeitados no mérito pelas comissões” (p. 39). Isso indica que a prerrogativa de *gatekeeper* na Câmara Baixa brasileira não é tão acionada quanto na Argentina.

Com relação ao controle dos trabalhos das comissões, apenas na Argentina o Regimento Interno não define prazos para apresentação dos pareceres pelas comissões permanentes. Nos demais países, os prazos são: 90 dias no Uruguai e entre cinco (projetos em regime de urgência) e 40 (projetos com tramitação ordinária) sessões deliberativas no Brasil. A inexistência de prazo no caso argentino não deve ser tomada como maior liberdade garantida às comissões, uma vez que, em todos os países, estão previstas *discharge petitions*, o que significa que a tramitação em comissão pode ser interrompida na Argentina, em casos de moção de “tablas” ou de preferência, mas apenas nos casos de projetos que não impliquem em gastos; no Brasil, quando não houver parecer tempestivo para projeto em regime de urgência, o presidente da Casa Legislativa pode designar relator para emitir-lo oralmente; no Uruguai, após transcorrido o prazo e não havendo emissão de parecer pela comissão responsável, o presidente da *Cámara de Representantes*, a pedido de 25 representantes, nomeia Comissão Especial responsável pela elaboração do parecer, da qual não poderão fazer parte membros da comissão anterior.

Quanto aos procedimentos para obtenção de informação, Ström, Muller e Smith (2010) afirmam que a convocação de autoridades para prestar esclarecimentos frente aos legisladores é um importante recurso. Apenas no Brasil está prevista a convocação de ministros também pelas comissões permanentes⁵⁵. Nos demais países, a convocação de ministros e outras autoridades será feita a partir de pedido dos membros da Câmara Baixa, encaminhado ao seu presidente, e a interpelação será realizada em plenário. Nesse sentido, apenas no Brasil está assegurada às comissões permanentes a vantagem informacional associada à convocação de autoridades, ainda que a possibilidade de sua convocação pelos membros individuais exista. Nos demais países, mitiga-se, pois, essa vantagem das comissões frente o plenário. Na Argentina e no Brasil também há previsão de que as comissões solicitem à administração pública informações relacionadas à sua área de atuação. No Uruguai, a solicitação de informações é garantida constitucionalmente a membros individuais, devendo ser aprovada por 1/3 de membros e não ocorre no

⁵⁵ O não comparecimento à convocação sem justificativa adequada implica em crime de responsabilidade (BRASIL, 1988, Art. 50; TAVARES FILHO, 2006). Diante desse quadro e a depender da configuração das coalizões de governo, a convocação pode ser menos atrativa que o convite, uma vez que esse último não prevê obrigatoriedade de comparecimento por parte de ministros ou outras autoridades do poder Executivo.

escopo das comissões⁵⁶. Assim, esse é um direito garantido às minorias políticas e partidárias, mas que não se relaciona ao sistema comissional.

Ademais, há o instituto do pedido de informações em todos os países investigados, mas no Uruguai, apesar de ser um direito garantido a legisladores/as individuais, esse não se dá no âmbito das comissões. Na Argentina, quando o pedido se refere à informação escrita apresentada à comissão, deve ser aprovado por unanimidade de seus membros. No Brasil, o pedido pode ser feito também por legisladores/as individuais, mas deve ser aprovado pela maioria dos seus membros.

Por fim, Argentina e Brasil preveem a possibilidade de que comissões permanentes realizem audiências públicas, com o fim de adquirir informações sobre determinado tema de sua competência. Entretanto, as deliberações e encaminhamentos originados nas audiências públicas não possuem caráter vinculante, tendo como objetivo ampliar o conhecimento disponível sobre determinada questão, além de mapear os conflitos e disputas a ela associados. Além de sua função informacional, as audiências públicas, ao dar visibilidade ao trabalho desenvolvido por determinada comissão, também podem implicar em retornos eleitorais para os/as parlamentares.

Outra forma importante de obtenção de informação pelas comissões é a existência de assessoria especializada, recurso que pode minimizar os efeitos do *turnover* de parlamentares característico dos países da América Latina, ao garantir a produção contínua de informações sobre os temas tratados pelas comissões, a depender da estabilidade e recursos disponíveis às assessorias. Em todas as Câmaras Baixas há corpo técnico responsável por prestar assessoria aos/as parlamentares⁵⁷.

Na Argentina, há a *Dirección de Comisiones* que, apesar de não ter suas atividades detalhadas no Regimento Interno, tem função de prestar suporte técnico e administrativo para o funcionamento das comissões, segundo informação no sítio eletrônico da Casa Legislativa⁵⁸. No caso do Brasil, além da existência da

⁵⁶ URUGUAI, 2004, Art. 119.

⁵⁷ Entretanto, pode haver variações no que se refere à configuração das assessorias, como a organização centralizada (como no Brasil, cf. Santos, 2014) e os requisitos para recrutamento. Infelizmente, essas questões fogem ao escopo desta tese.

⁵⁸ Cf. HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2015.

consultoria legislativa, está prevista a possibilidade de contratação de consultoria externa e de realização de convênios e contratos com instituições científicas, de pesquisa, centros tecnológicos e universidades. No Uruguai está presente no organograma da *Cámara de Representantes* uma área legislativa vinculada às comissões⁵⁹ e o Regimento Interno menciona a existência de funcionários que atuam como secretários e *prosecretarios*. Nesse país também está prevista a possibilidade de convidar funcionários públicos ou particulares a participar das reuniões das comissões, para prestar assessoria.

Considerando as garantias associadas aos direitos de minorias, é possível avaliar os poderes do sistema comissional em dois níveis: em primeiro lugar, considerando que as comissões legislativas constituem importante *locus* para atuação de minorias políticas e partidárias, sendo mais favorável a esses grupos que a deliberação em plenário – é possível afirmar que sistemas comissionais mais “poderosos” podem representar maiores garantias em termos de direitos de minorias. Em segundo lugar, tais poderes, quando se relacionam a membros individuais, como é o caso de pedido de informação e a existência de assessoria ou consultoria especializada, representam importantes recursos para minorias, o que decorre da própria definição de direitos de minoria apresentada anteriormente e da escala das comissões, quando comparadas ao plenário. O Quadro 14 sintetiza as variáveis discutidas.

Quadro 14. Poderes de agenda do sistema comissional na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

Variáveis	Argentina	Brasil	Uruguai
Iniciativa legislativa	Não	Sim	Não
Apresentação de emendas/substitutivos	Sim	Sim	Sim
Controle da agenda (<i>discharge petitions</i>)	Sim	Sim	Sim
Poder de agenda negativo	Sim	Sim	Sim (2/3 dos membros da CP)
Convocação de autoridades	Não	Sim	Não
Requisição de informação	Sim (Unanimidade no caso de informe escrito às CPs)	Sim	Não
Audiências públicas	Sim	Sim	Não há menção

⁵⁹ Cf. REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 2015.

Assessoria técnica especializada	Não ¹	Sim	Sim
Consultoria externa	Sim	Sim	Sim
Menção à função de fiscalização/ monitoramento do Executivo	Não	Sim	Não

¹ Não mencionado no Regimento Interno, apenas no site da Casa Legislativa.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de STRÖM (1984, 1998) e MATTSON; STRÖM (1995). Documentos consultados: ARGENTINA (1994, 2013), BRASIL (1998, 2011), URUGUAI (1998, 2004).

Entretanto, é necessário avaliar as características apresentadas de forma conjunta, combinando as dimensões analisadas anteriormente, de forma a obter um quadro mais completo da relação entre sistema comissional e direitos de minorias. Assim, na próxima seção será desenvolvida uma medida sintética a partir da combinação das informações discutidas ao longo do presente capítulo, o que permite apresentar um panorama dos sistemas comissionais analisados, no que toca aos direitos de minorias políticas.

3.4 Direitos de minorias políticas via sistemas comissionais da Argentina, do Brasil e do Uruguai

A partir das características apresentadas, é possível afirmar que os diferentes sistemas comissionais oferecem incentivos mistos aos/às parlamentares, considerando as perspectivas distributiva, informacional e partidária. No caso da primeira, há poucos atributos a ela relacionados, destacando-se a definição regimental das jurisdições comissionais, o que ocorre em todos os países, e a possibilidade de cessão ou redistribuição de vagas após a integração das comissões (Brasil e Uruguai), o que pode levar à formação de comissões compostas por *preference outliers*. Entretanto, esse último aspecto deve ser visto com cautela, uma vez que essa redistribuição é muitas vezes mediada pelos partidos políticos. Características relacionadas à perspectiva partidária estão presentes e são muito relevantes, uma vez que os partidos políticos são responsáveis pela distribuição de recursos como assentos em comissões e suas presidências. Finalmente, aspectos relacionados à teoria informacional também se destacam: restrição a múltiplas nomeações (Brasil e Uruguai), duração dos mandatos (Uruguai), existência de subcomissões (Brasil) e garantia de mecanismos diversos para obtenção de informações.

Para avaliar a questão da representação de minorias políticas, as características apresentadas foram sintetizadas em um índice que avalia sua

possibilidade de influência no sistema comissional. Uma das dificuldades da criação desse índice se refere à ambiguidade de alguns indicadores relacionados à perspectiva informacional e à especialização de parlamentares individuais. Segundo Ström (1984), prerrogativas como a restrição a múltiplas nomeações e mandatos longos poderiam ser tomadas como direitos de minorias partidárias. Retomando a definição de direitos de minorias, esses poderiam ser ampliados para incorporar direitos de minorias políticas, uma vez que garantiriam possibilidades de influência a membros individuais (BINDER, 1997). Entretanto, tais características podem limitar as chances de que minorias políticas, divididas entre partidos políticos, ocupem vagas em comissões relevantes. Nesse sentido, a opção feita considera esse último aspecto, levando em conta que há outros mecanismos que poderiam balancear as perdas relativas à especialização, como a existência de assessoria técnica especializada nas comissões. Outra dificuldade se relaciona ao tamanho da amostra (N=3), que impossibilita a realização de análises mais acuradas para a construção do índice, tais como aquelas empreendidas por Maatson e Ström (1995).

Variáveis, categorias e as pontuações respectivas empregadas na construção do índice são apresentadas no Quadro 15. No capítulo 5 são discutidos aspectos comportamentais, que indicam a operação de regras informais na integração das comissões. Cabe esclarecer que, para efeito de construção do índice, serão consideradas apenas regras e procedimentos formais.

Para o cálculo do índice, as pontuações foram ponderadas pelo valor máximo de cada dimensão, o que significa que essas possuem pesos iguais na construção do índice. A Tabela 1 apresenta os resultados para os países investigados⁶⁰.

Quadro 15. Variáveis incluídas na construção do Índice de Direitos de Minorias via sistema comissional

⁶⁰ Infelizmente, dado o reduzido tamanho da amostra, não há possibilidade de que se proceda a análises mais aprofundadas das variáveis consideradas na elaboração do IDM, como análise de componentes principais ou análise fatorial, visto que “[p]rincipal components analysis is based on the correlation matrix of the variables involved, and correlations usually need a large sample size before they stabilize. Tabachnick and Fidell (2001, page 588) cite Comrey and Lee’s (1992) advise regarding sample size: 50 cases is very poor, 100 is poor, 200 is fair, 300 is good, 500 is very good, and 1000 or more is excellent. As a rule of thumb, a bare minimum of 10 observations per variable is necessary to avoid computational difficulties”. (INSTITUTE FOR DIGITAL RESEARCH AND EDUCATION, 2015b).

Dimensão	Variáveis	Categorias	Pontuação
Estrutura (6 pontos)	Número de membros ((min-max)	Não definido	0
		Definido regimentalmente	1
	Mandato (anos)	5	0
		2	1
	Jurisdição delimitada	Não	0
		Sim	1
	Relação número de comissões permanentes/número de ministérios (2007)	> 1	0
		< 1	1
	Múltiplas nomeações	Não	1
		Sim	0
	Subcomissões	Não	0
		Sim	1
Procedimentos (4 pontos)	Critério de recrutamento para as comissões RI	Proporcionalidade partidária	1
		Abertas a não-membros	0
	Publicidade das reuniões	Públicas	1
		Não	0
	Parecer de minoria	Sim	1
		Não	0
	Voto em separado	Sim	1
		Não	0
Poderes (7 pontos)	Iniciativa legislativa	Não	0
		Sim	1
	Poder de agenda negativo	Não	0
		Sim	1
	Convocação de autoridades	Não	0
		Sim	1
	Requisição de informação	Não	0
		Sim	1
	Audiências públicas	Não	0
		Sim	1
	Assessoria técnica especializada	Não	0
		Sim	1
	Fiscalização/monitoramento do Executivo	Não	0
		Sim	1

Fonte: Elaborado pela autora com dados de STRÖM (1984, 1998) e MATTSON; STRÖM (1995). Documentos consultados: ARGENTINA (1994, 2013), BRASIL (1998, 2011), URUGUAI (1998, 2004)

Tabela 1. Índice de direitos de minorias via sistema comissional

Dimensão	Variáveis	Argentina	Brasil	Uruguai
Estrutura	Número de membros (min-max)	1	1	1
	Mandato (anos)	1	1	0
	Jurisdição delimitada	1	1	1
	Relação número de comissões permanentes/número de ministérios (2007)	0	1	0
	Múltiplas nomeações	0	1	1
	Subcomissões	0	1	0
Procedimentos	Critério de recrutamento para as comissões RI	1	1	1
	Publicidade das reuniões	0	1	0
	Parecer de minoria	1	0	1
	Voto em separado	1	1	1
Poderes	Iniciativa legislativa	0	1	0
	Poder de agenda negativo	1	1	1
	Convocação de autoridades	0	1	0
	Requisição de informação	1	1	0
	Audiências públicas	1	1	0
	Assessoria técnica especializada	0	1	1
	Fiscalização/monitoramento do Executivo	0	1	0
Total		1.68	2.75	1.54

Fonte: Elaboração própria, a partir de Elaboração pela autora com dados de STRÖM (1984, 1998) e Mattson e Ström MATTSON; STRÖM (1995). Documentos consultados: ARGENTINA (1994, 2013), BRASIL (1998, 2011), URUGUAI (1998, 2004).

Como se vê, o Brasil é o país que apresenta maiores possibilidades de influência de minorias via sistema comissional. Em seguida está a Argentina. Por último, está o Uruguai. Esse resultado converge com a configuração mais consensual do sistema político brasileiro. Em boa medida, os direitos garantidos às

minorias políticas são direitos para as minorias partidárias, uma vez que ambos se traduzem, em última instância, como direitos garantidos a legisladores/as individuais, como já indicava Binder (1997). Não obstante, a análise realizada indica que o argumento avançado no capítulo 1 pode ser sustentado empiricamente, pelo menos no que se refere à garantia formal de direitos a minorias políticas.

A análise dos resultados deve levar em consideração a estrutura dos dados apresentados, referentes aos Regimentos Internos e Constituições, o que exclui procedimentos informais. Apesar do viés inerente a essa análise, a restrição se baseia na consideração de que a existência de regras e procedimentos formais protege direitos de minorias de eventuais arbitrariedades impostas pela maioria.

Ademais, é importante lembrar que essa avaliação se refere aos direitos de minorias políticas no sistema comissional, ou seja, a ênfase recai em como essa instância se organiza e possibilita que grupos minoritários influenciem as atividades legislativa e de fiscalização. Assim, direitos de minorias políticas relacionados a outras esferas da organização legislativa, como a obstrução de votações em plenário, convocação de autoridades ou requisição de documentos por parlamentares individuais, fora do âmbito das comissões e geralmente enfatizados na literatura, não foram considerados na análise. Por fim, uma avaliação mais acurada deve levar em consideração o papel de partidos e lideranças partidárias nesse processo, de forma a verificar em que medida o “governo de partido” pode limitar a atuação das minorias nas comissões permanentes.

Antes de passar a essa análise, porém, acredito ser relevante tratar da organização dos partidos políticos e de como esses tratam a inclusão de mulheres no ambiente intrapartidário, já que eles são instâncias fundamentais na distribuição de recursos políticos nos legislativos analisados, responsáveis pela integração das comissões legislativas, objeto desta investigação. O próximo capítulo será dedicado a esse tema.

4 PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTAÇÃO DE MULHERES ALÉM DA ARENA ELEITORAL

O referencial analítico e empírico elaborado nos capítulos anteriores evidenciou que os partidos políticos são instâncias centrais na configuração da estrutura de oportunidades e na distribuição de recursos no Legislativo. Desse modo, no presente capítulo, a ênfase recai nos partidos políticos como sistemas em si, ou seja, estes são tomados como unidades de análise, o que permite avaliar a hipótese 5, apresentada no capítulo 1, que prevê que *legisladoras filiadas a partidos que adotam formalmente reserva de vagas para mulheres em seu órgão decisório máximo possuem maior probabilidade de integrarem comissões legislativas de controle que legisladoras filiadas a partidos que não adotam tal estratégia.*

Considero plausível supor que haja uma conexão entre o partido como organização e o partido Legislativo, especificamente com relação à representação de minorias políticas, ou ainda, que características intrapartidárias podem ser tomadas como preditoras da atuação de partidos no Legislativo no tocante à alocação de recursos para minorias políticas. Esse argumento se baseia nas contribuições de Lovenduski (1993), Caul (1999, 2001), Kittilson (1997, 2011, 2013), O'Brien (2012, 2013, 2015), Krook (2010), Norris e Lovenduski (1995); que enfatizam a relação entre a arena intrapartidária e a representação de mulheres. No entanto, como tais trabalhos enfocam a conexão entre organização partidária e a esfera eleitoral, analisando os efeitos da primeira na adoção de cotas de gênero, na eleição de mulheres e na elaboração de programas partidários, essas abordagens são aqui ampliadas para tratar da arena legislativa. Assim, estabeleço um paralelo entre a discussão sobre a atuação dos partidos como *gatekeepers* na esfera eleitoral e sua atuação como mediadores de recursos na arena legislativa, alargando as contribuições prévias mencionadas.

Para tanto, o capítulo está organizado em três seções, além desta breve introdução: a primeira discute a estratégia de considerar os partidos políticos como unidades de análise, considerando aspectos organizacionais, ênfase relativamente recente no estudo de partidos na América Latina, em que a investigação de sistemas partidários foi dominante, como indica Alcántara (2004). À essa discussão preliminar se somam as contribuições de Lovenduski (1993), Caul (1999, 2001), Kittilson (1997, 2011, 2013), O'Brien (2012, 2013, 2015) e Krook (2010), autoras que investigam o

caráter generificado das organizações partidárias e como este impacta as estratégias de inclusão de mulheres na arena eleitoral. Na segunda seção, apresento dados relativos aos partidos políticos com representação nas Câmaras Baixas argentina, brasileira e uruguaia, usualmente considerados nas pesquisas sobre partidos, como sua localização no espectro político-ideológico, com o objetivo de descrever as variáveis independentes incluídas no modelo empírico e contextualizar a análise estatística. Na terceira e última seção, desenvolvo um modelo estatístico com o objetivo de avaliar se e em que medida a distribuição de recursos intra-partidários pode afetar a alocação de recursos no Legislativo, mais especificamente, a distribuição de assentos em comissões legislativas, foco desta tese.

4.1 Partidos políticos como organizações generificadas

Como dito, este capítulo toma os partidos políticos como unidade de análise, ou seja, toma os partidos como sistemas ou organizações (ALCÁNTARA, 2004) e, mais ainda, considera que esses são organizações generificadas, ou seja, que a dimensão de gênero constitui um eixo de hierarquização e desigualdade no interior das estruturas partidárias, conforme defendem Lovenduski (1993), Caul (1999, 2001), Kittilson (1997, 2011, 2013), O'Brien (2012, 2013, 2015), Johnson (2005; 2014), Araújo (2005), Barreira e Gonçalves (2012), Santos, Paula e Seabra (2012), Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010) e Monzoy (2011). Como afirma Kittilson (2013, loc.12343),

Certainly, men and women's qualifications, resources and years of service within the party organization contribute toward their chances for election to party leadership positions. Thus, even as women work within the party ranks and accumulate political capital at even higher rates, women are still woefully underrepresented among party leadership. Although no formal rules barring women exist in the parties of democracies today, women's opportunities within parties are relatively more closed than those of their male counterparts.

Partindo do exposto, defendo que a configuração da hierarquia e da desigualdade de gênero nos partidos possui efeitos mais amplos, uma vez que essas organizações configuram e mediam os processos de distribuição de recursos políticos em outras esferas além da intrapartidária, afetando processos que se desenvolvem nas arenas eleitoral e legislativa. Nesse sentido, características das organizações partidárias serão tomadas como variáveis independentes, com o

objetivo de verificar se e como estas influenciam a alocação de deputadas em comissões legislativas.

Essa abordagem remete à discussão sobre a reconfiguração das organizações partidárias a partir da segunda metade do século XX, que tem como uma de suas características o fortalecimento das lideranças e a perda de centralidade das "bases" (MANIN, 1995; KIRCHHEIMER, 2012). A relação entre arena eleitoral e arena legislativa também são reconfiguradas, o que afeta a estrutura organizacional dos partidos (PANEBIANCO, 2005).

Mair (2003) e Katz e Mair (2002, 2009) argumentam que os partidos vêm se caracterizando cada vez mais como *party in public office*, ou seja, há um movimento dos partidos em direção ao Estado, o que indica que seu papel institucional passa a ser sua característica definidora. Esse movimento é acompanhado pelo declínio do partido de massas e das funções representativas associadas aos partidos políticos. Os autores argumentam que essas mudanças levam à emergência de um novo tipo de partido, o partido de cartel, cujas funções governativas e procedimentais, como o recrutamento de líderes e potenciais ocupantes de cargos públicos e sua atuação na organização do Legislativo e do governo, passam a ser centrais. Panebianco (2005) também destaca a emergência de partidos de caráter profissional-eleitoral, caracterizados, entre outros aspectos, pela existência de ligações fracas com o eleitorado, a predominância de representantes públicos e a ênfase nas lideranças.

Retomando a discussão sobre organização do processo decisório e, mais especificamente, sobre comissões legislativas avançada nos capítulos anteriores, verifica-se que os partidos de cartel ou os partidos legislativos são elementos centrais na análise desenvolvida por Cox e McCubbins (2005, 2007) e também na organização dos legislativos na Argentina, no Brasil e no Uruguai. Esse dado, associado à crescente importância da "face governativa" dos partidos, reforça o argumento de que características intrapartidárias se relacionam com a atuação dos partidos na arena legislativa. Assim, como as organizações partidárias passam a ter como objetivo não a intensificação de seus vínculos com a sociedade, característica definidora do partido de massas, mas sim o reforço de seus vínculos com o governo ou com o Legislativo é razoável supor que as regras que organizam a distribuição de recursos na arena partidária são boas preditoras para a alocação de recursos pelos partidos na esfera legislativa.

Em estudo sobre partidos políticos latino-americanos, Alcántara (2004) retoma alguns aspectos organizacionais que são enfatizados na discussão aqui avançada, relacionados à caracterização das lideranças partidárias (natureza das relações de poder internas e grau de democracia intrapartidária) e questões relacionadas aos programas partidários (ideologia e princípios programáticos). Interessante observar que o autor identifica certa sobreposição entre essas dimensões: o posicionamento dos partidos no contínuo esquerda-direita estava associado a dimensões programáticas, especialmente às opiniões da militância sobre o sistema de aposentadorias, o aborto, as minorias culturais e a filosofia política do partido. Chama a atenção o fato de dois desses componentes, aborto e minorias culturais, se aproximarem da agenda de inclusão política de mulheres.

No entanto, apesar das convergências apontadas, é importante desagregar tais dimensões para garantir maior domínio analítico na investigação da relação entre organização partidária e alocação de recursos para minorias políticas no Legislativo. Esses fatores são retomados pela literatura que trata de gênero e política como preditores para inclusão política de mulheres na arena eleitoral, especificamente no que tange ao recrutamento de candidatas e adoção de cotas eleitorais. Nessa direção, destacam-se os trabalhos de Lovenduski (1993), Caul (1999, 2001), Kittilson (1997, 2011) e O'Brien (2015).

Tratando das estratégias das militantes para introduzir suas demandas em partidos políticos europeus, Lovenduski (1993) afirma, em trabalho pioneiro sobre gênero e partidos, que estas eram apresentadas como reivindicações universais, de forma a evitar acusações de segregação. Em seguida, adotava-se uma estratégia dupla, de atuar nas redes de mulheres e nas áreas do partido dominadas pelos homens. Por fim, fazia-se necessário prestar atenção às “regras do jogo”, uma vez que disputas (intra) partidárias se apresentavam como prioritárias e mais relevantes que as relações de gênero.

As mudanças introduzidas nos partidos a partir dessas estratégias podem ser caracterizadas como programáticas ou organizacionais, ou seja, dizem respeito tanto a princípios e políticas, quanto a métodos de recrutamento e promoção das mulheres a posições estratégicas no interior dos partidos. Com relação às mudanças programáticas, a autora afirma que essas tendem a ser filtradas pelas ideologias

partidárias, ou seja, acomodadas de modo a se tornarem congruentes com programas partidários já delineados ou a respeitarem o corte esquerda-direita.

No tocante às transformações organizacionais, essas foram classificadas em três categorias, a saber: retórica, ou seja, incorporação das demandas de mulheres em campanhas, plataformas e discursos, havendo referência frequente à importância do incremento do número de candidatas e eleitas; ações afirmativas, voltadas à oferta de treinamento especial às mulheres, além de auxílio financeiro, e discriminação positiva ou reserva de vagas para mulheres em listas partidárias e outras estruturas intrapartidárias. A adoção de um discurso “generificado”, que ocorre a partir da mudança retórica, impulsionaria as demais transformações:

The first step is to secure agreement that most women should be nominated. [...] Sometimes rules have to be changed to allow women access. Often resources must be reallocated to facilitate access. Demands for the selection of more women candidates for good seats tend to begin with pressure to get more women with “standard” qualifications nominated. In the course of getting an increase in women’s nominations accepted and implemented, questions about the appropriateness of the standard qualifications get raised and debates about the desired composition of the legislature begin. At the same time selection procedures are scrutinized and strategies of elite insulation whereby male party members protect their monopolies of power are identified and criticized. (LOVENDUSKI, 1993, p.11).

A autora indica, pois, que tais mudanças apresentam caráter progressivo e este parece estar associado às suas consequências distributivas. Essa relação se intensifica ainda mais na presente investigação: considerando que os países analisados são democracias presidencialistas, mudanças programáticas e retóricas implicam em pequeno ou nenhum ônus aos partidos, podendo ainda ser “traduzidas” à luz das ideologias partidárias. Já ações afirmativas implicam em efetiva disposição de alterar a estrutura intrapartidária, no sentido de garantir às mulheres acesso mais equitativo a recursos partidários ou a estabelecer ações pautadas pela equidade de gênero ou “pró-gênero”. Essa distinção é importante porque permite hierarquizar as características dos partidos com relação aos seus possíveis efeitos para a representação de mulheres.

Essas mudanças podem ser entendidas à luz do conceito de coalizão dominante proposto por Panebianco (2005), definida a partir do controle de recursos organizacionais caracterizados como zonas de incerteza (competência, relações com o ambiente, comunicação, regras formais, recrutamento e financiamento).

Segundo esse autor, apesar da tendência de centralização desses recursos, o controle das zonas de incerteza não pode ser monopolizado por um único grupo dentro dos partidos, o que abre margem para negociações internas. Nesse contexto, a presença de mulheres nas bases dos partidos pode implicar em transformações programáticas e retóricas, enquanto sua presença na coalizão dominante pode afetar de forma contundente a distribuição de recursos partidários.

Ademais, fatores como ideologia partidária e organização interna dos partidos, em específico, a presença de mulheres nas executivas nacionais e a existência de órgãos de mulheres nos partidos são retomados por Caul (2001) e Kittilson (1997, 2011). Avaliando os determinantes da adoção de cotas de gênero por partidos políticos europeus, Kittilson (1997) e Caul (2001) verificam que características como a proporção de mulheres na executiva nacional e a ideologia partidária são preditores influentes. Ademais, Kittilson (2011) observa que a presença de mulheres no órgão decisório nacional do partido e o número de mulheres na bancada do partido no Legislativo aumentam a probabilidade de que o partido enfatize em seu programa questões relacionadas a justiça social e a adoção de cotas.

Em pesquisa sobre os determinantes da emergência de lideranças partidárias femininas, O'Brien (2015)⁶¹ afirma que a ênfase em mulheres em posição de liderança nos partidos é importante porque

Women's presence among party elites, for example, increases the number of female candidates and elected officials (Cheng and Tavits 2011, Kunovich and Paxton 2005). Parties with greater numbers of female internal officeholders are also more likely to adopt affirmative action policies for female candidates (Caul 2001, Kittilson 2006). As well as bolstering women's presence in office, female party leaders may also shape women's policy representation. The greater the number of women on parties' executive committees, for example, the more likely the party is to discuss social justice issues on its platform (Kittilson 2011). Finally, the selection of a female leader may shatter the glass ceiling, not only allowing other women to ascend to the post (Jalalzai and Krook 2010) but also improving voters' perceptions of female leaders' effectiveness and weakening traditional gender stereotypes about women's role in the public and private sphere (Beaman et al. 2009, 2012). (O'Brien, 2015, p. 4)

⁶¹ Apesar de a autora enfatizar a centralidade dos partidos em democracias parlamentaristas, avalio que seu argumento pode ser ampliado para as democracias presidencialistas aqui analisadas, baseando-me no quadro analítico apresentado no capítulo 1 e nos dados discutidos no capítulo 3.

Dessa forma, Kittilson (2013) sustenta que cinco fatores condicionam as oportunidades para homens e mulheres nos partidos, quais sejam, o grau de formalização; a ideologia partidária; regras de seleção de candidatos/as; grau de centralização e faccionalização. Dentre esses fatores, a autora afirma que ideologia partidária é o mais recorrente na literatura, mas seu potencial explicativo vem declinando na medida em que mesmo partidos de direita passam a adotar discursos "pró-gênero" e cotas para mulheres em listas eleitorais. Grau de formalização, regras de seleção de candidatos e grau de centralização estão associados, mas, segundo a autora, não há consenso com relação aos efeitos da centralização nas oportunidades para mulheres. Além desses fatores, a faccionalização ou a existência e relevância de grupos organizados dentro dos partidos pode garantir oportunidades para as mulheres, especialmente se essas conseguem se aliar a outros grupos.

Por fim, cabe retomar a contribuição de Frisch e Kelly (2003, 2006), que identificam que o viés de gênero na alocação das vagas destinadas ao partido Republicano na Câmara Baixa estadunidense poderia ser atribuído à ausência de mulheres no colegiado responsável por esse processo. Assim, é plausível supor que mais mulheres nas elites partidárias (ou *more women at the table*) podem garantir maiores oportunidades para as mulheres não apenas nos partidos, mas também nos Legislativos.

Vê-se, pois, que características partidárias como ideologia, presença de mulheres em órgãos decisórios, a natureza dos procedimentos internos, especialmente aqueles relativos à seleção de candidatos/as e a existência de grupos de mulheres organizados, podem afetar a representação de mulheres nos partidos e no Legislativo. A partir do exposto, considereei como preditor da alocação de mulheres nas comissões de Orçamento e Constituição a existência de ações afirmativas ou reserva de vagas para mulheres na executiva nacional do partido. Essa escolha se assenta especialmente no argumento de Lovenduski (1993), a respeito da hierarquização das características partidárias, e nos resultados das pesquisas conduzidas por Frisch e Kelly (2003, 2006), Caul (2001) e Kittilson (1997,

2011, 2013). Além dessa variável, incorporei como variáveis de controle a ideologia partidária e a proporção de mulheres nas bancadas partidárias⁶².

Na seção seguinte, a discussão se volta à caracterização da dimensão de gênero nos partidos políticos argentinos, brasileiros e uruguaios com relação ao seu estatuto ou Regimento Interno, à presença de mulheres na militância e elites partidárias e às barreiras relativas à representação de mulheres. Além da contextualização da discussão apresentada nesta primeira seção, o objetivo é descrever as variáveis independente e de controle que compõem o modelo estatístico avaliado na terceira parte do capítulo.

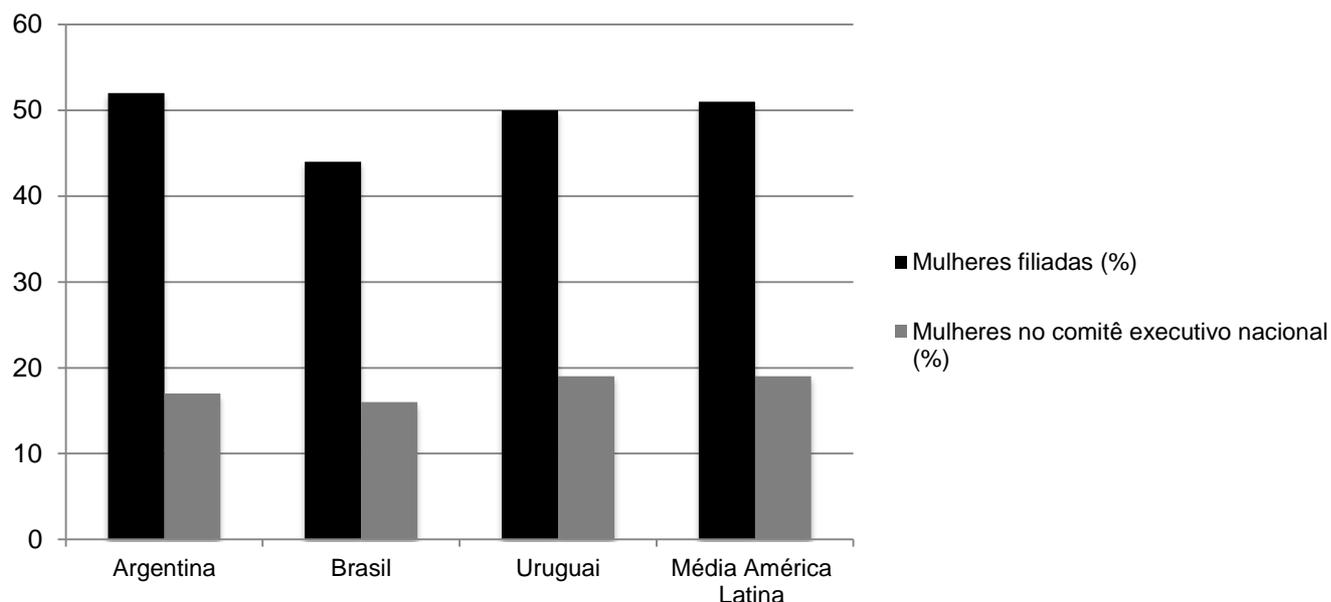
4.2 Gênero e partidos políticos na Argentina, no Brasil e no Uruguai

Apesar de a discussão anteriormente apresentada ter como foco partidos políticos europeus, o caráter generificado dos partidos políticos também se apresenta nos países analisados, como mostram Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010). Em pesquisa sobre gênero e partidos políticos na América Latina, as autoras verificaram a existência de inúmeras barreiras à representação de mulheres, tais como: o caráter piramidal da participação feminina, que se caracteriza por seus altos percentuais na base, combinado com escassos números nas elites partidárias; a inexistência de referência à equidade de gênero e temas correlatos em documentos de metade dos partidos investigados; a pequena oferta de capacitações e cursos de formação de lideranças femininas; a inexistência de princípios paritários como critérios para o financiamento de campanhas, e a ausência de reserva de vagas para mulheres em órgãos decisórios dos partidos.

Considerando a relação entre base/elite partidária, também nos países analisados se verifica uma grande distância entre o percentual de mulheres como membros ordinários e o percentual de mulheres em órgãos decisórios nacionais, como mostra o Gráfico 1:

Gráfico 1. Mulheres filiadas a partidos políticos vs. mulheres em comitês executivos nacionais de partidos na Argentina, no Brasil e no Uruguai (2009)

⁶² Essa escolha e a operacionalização das variáveis foram justificadas no capítulo 2.



Fonte: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2009; BRASIL, 2013.

Verifica-se que é grande a distância entre os dois percentuais analisados. Considerando a discussão apresentada na seção anterior, pode-se afirmar que esse quadro é grave e que seus efeitos ultrapassam a dimensão partidária, como afirmam Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010, p. 28):

Los dirigentes y los miembros de los máximos órganos decisorios de los partidos no solo vigilan la selección de candidatos y los planes y políticas públicas una vez que sus ternas llegan al poder, sino que en muchos casos también eligen a los líderes del Poder Legislativo. Además, los miembros del comité ejecutivo nacional (CEN) son los responsables de implementar acuerdos y resoluciones adoptados por la asamblea nacional del partido, y de verificar que se cumplan sus estatutos y las leyes electorales nacionales. Por lo tanto, la presencia de las mujeres en los CEN es crítica para asegurar que se acaten las leyes de cuotas en la selección de candidatos al Poder Legislativo; influir en la composición de las listas; monitorear el presupuesto del partido asegurándose de que este cumpla con sus compromisos de género; representar los intereses de las mujeres en los espacios de decisión; y promover mecanismos y vigilar las políticas dirigidas a impulsar la igualdad de género. A su vez, una mayor presencia de las mujeres en los CEN es imprescindible para cambiar la cultura organizativa dentro de los partidos, la que ha excluido históricamente a las mujeres y se ha regido por un modelo masculino de ejercicio de poder limitando así la capacidad de incidencia de las mujeres.

A escassa presença e, em muitos casos, a ausência de mulheres nos comitês executivos nacionais dos partidos pode, pois, se traduzir no reduzido número de

legisladoras em pelo menos duas das três Câmaras Baixas analisadas. A Tabela 2 a seguir apresenta o número de legisladoras por partido:

Tabela 2. Percentual de candidatas e legisladoras por partido político na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

País	Partido/Bloco EL	Cadeiras	Candidatas (%)	Eleitas	%
Argentina	Concertación	10	n/d	2	20
	Unidad Federalista	1	n/d	1	100
	Guardia Peronista	1	n/d	1	100
	Memoria y Democracia	1	n/d	1	100
	Frente Producción y Trabajo	1	n/d	1	100
	Frente Cívico por Santiago	6	n/d	2	33.33
	RECREAR	2	n/d	1	50
	Unión Celeste y Blanco (UCyB)	4	n/d	1	25
	Encuentro Popular y Social	4	n/d	3	75
	Renovador de Salta	2	n/d	2	100
	Movimiento Popular Neuquino	3	n/d	1	33.33
	Frente Justicia, Unión y Libertad	6	n/d	2	33.33
	Propuesta Republicana (PRO)	9	n/d	3	33.33
	Afirmación para una República Igualitaria (ARI)	9	n/d	5	55.56
	Unión Cívica Radical (UCR)	24	n/d	7	29.17
	Coalición Cívica (CC)	18	n/d	9	50
	Partido Socialista (PS)	10	n/d	5	50
	Frente de Todos	1	n/d	1	100
	Frente para la Victoria/ Partido Justicialista (FV/PJ)	128	n/d	55	42.97
Total 1	240	-	103	42.92	
Brasil	Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA)	2	21.43	1	50
	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	24	10.5	1	4.17
	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	3	15.34	1	33.33
	Partido Popular Socialista (PPS)	21	12.63	2	9.52
	Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM)	67	11.89	5	7.46
	Partido Liberal (PL)	23	10.43	1	4.35
	Partido dos Trabalhadores (PT)	81	12.25	7	8.64
	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	89	11.47	9	10.11
	Partido Trabalhista Cristão (PTC)	3	16.51	1	33.33
	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	64	14.94	3	4.69
	Partido Progressista (PP)	41	8	3	7.32

	Partido Comunista do Brasil (PcdoB)	13	24.29	5	38.46
	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	27	13.08	7	25.93
	Total 2	458	-	46	10.04
	Frente Amplio (FA)	52	27.8	9	17.31
Uruguai	Partido Nacional (PN)	36	22	3	8.33
	Total 3	88	-	12	13.64

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas; Johnson, 2005;

Com relação aos partidos que elegeram pelo menos uma deputada, é importante verificar o que essas representam em termos de percentual da bancada partidária na Câmara Baixa. Na Argentina, o percentual médio de mulheres nas bancadas partidárias é de 42,92%, o mínimo é 25% e o máximo 100%. No Brasil, a média é de 10,04%, o mínimo é 4,35% e o máximo, 50%. No Uruguai, a média é 13,64%, o mínimo 8,33% e o máximo, 17,31%. Chama a atenção o fato de que, mesmo na ausência de cotas legislativas ou partidárias no período observado⁶³, o percentual médio de mulheres nas bancadas partidárias no Uruguai é superior ao percentual médio verificado para o Brasil, o que pode ser um efeito de estratégias intrapartidárias no sentido de garantir maior representação de mulheres. Como visto, apesar de não haver uma relação direta, percentuais elevados de mulheres nas bancadas partidárias podem garantir maior representação substantiva de mulheres, como afirmam Caul (2001) e Kittilson (2011).

Não constam no quadro os partidos que não elegeram nenhuma deputada (número de deputados eleitos em parentêses): na Argentina, esses foram: Demócrata de Mendoza (1), Movimiento Independente (1), Por La Verdad (1), Dignidad Peronista (1), Concertación Entrerriana (1), Justicialista Nacional (1), Liberal Corrientes (1), Diálogo Buenos Aires (1), Frente Cívico y Social Catamarca (1), Nacional Sindical (1), Buenos Aires Sur (1), Peronismo Federal (1) e Partido Nuevo contra la Corrupción, por la Honestidad y la Transparencia (2). No Brasil, Partido Trabalhista do Brasil (1), Partido Republicano Brasileiro (1), Partido dos Aposentados da Nação (1), Partido Humanista da Solidariedade (2), Partido da Mobilização Nacional (4), Partido Social Cristão (9) e Partido Verde (14), que não elegeram nenhuma mulher. No Uruguai, os partidos Independente (1) e Colorado

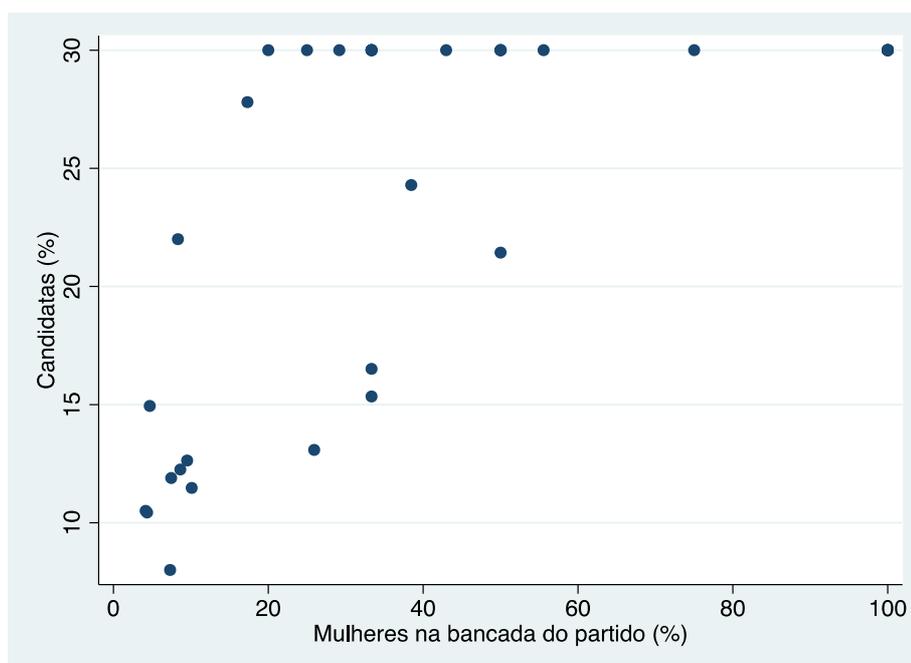
⁶³ Cotas eleitorais foram criadas no Uruguai pela lei 18.476 de 2009, que definiu que essas valeriam para as eleições internas dos partidos a partir de 2009 e para as eleições nacionais a partir de 2014.

(10) não contavam com nenhuma deputada em sua bancada (Banco de dados Gênero e comissões legislativas, 2015).

Observa-se que a maioria dos partidos que não elegeram mulheres na Argentina possuem apenas uma cadeira na Câmara Baixa, enquanto no Brasil e Uruguai há partidos com número mais elevado de cadeiras (10, no caso do Partido Colorado Uruguaio e nove e 14, casos do PSC e PV brasileiros) e que não contam com nenhuma mulher em sua bancada. Essa pode ser uma evidência da efetividade das regras eleitorais na Argentina para a inclusão de mulheres, já que esse é o único país que prevê a alternância entre homens e mulheres nas listas eleitorais. Assim, ainda que a distribuição de cadeiras por distrito tenha que ser levada em conta, pode-se supor que pelo menos parte dessa diferença pode ser atribuída a essa regra.

Entretanto, é preciso ponderar que a relação entre a presença de mulheres nas executivas nacionais e o percentual de mulheres nas bancadas dos partidos pode ser mediada pelo percentual de candidatas nas listas eleitorais. Para avaliar essa suposição, realizei um teste de correlação entre essas duas dimensões. Dada a indisponibilidade de dados para as listas eleitorais da Argentina, considerei o valor de 30% de candidatas para todos os partidos argentinos, dadas as sanções associadas ao não-cumprimento da cota eleitoral. Os resultados do teste de correlação indicam que essa associação é estaticamente significativa (ao nível 0.01) e positiva (da ordem de 0,6513), ou seja, quanto maior o percentual de candidatas, maior o percentual de mulheres nas bancadas dos partidos. Esse dado pode elucidar os efeitos do percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais dos partidos. O Gráfico X abaixo ilustra esse resultado:

Gráfico 2: Correlação entre Percentual de candidatas e Mulheres na bancada do partido, Argentina (2007-2008), Brasil (2006-2007) e Uruguai (2004-2005)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas

Considerando aspectos relacionados à organização interna dos partidos, foram analisados os estatutos, Regimentos Internos ou cartas orgânicas dos partidos políticos⁶⁴, com o objetivo de identificar se havia: a) menção aos termos gênero e/ou mulher e à igualdade de gênero ou temas correlatos que podem indicar mudanças organizacionais de tipo retórico, conforme classificação proposta por Lovenduski (1993); b) *órgão de mulheres* em nível nacional, como secretaria de mulheres ou outro coletivo com natureza semelhante, e c) *reserva de vagas* para mulheres no comitê executivo nacional. Na Argentina, a análise se restringiu aos partidos de ordem nacional, cujas cartas orgânicas estavam disponíveis no sítio eletrônico da *Dirección Nacional Electoral: Partido de la Victoria, Partido Justicialista, Unión Cívica Radical (UCR), Partido Socialista, Partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI), Coalición Cívica, Propuesta Republicana (PRO), Unión Celeste y Blanco*. Esses partidos correspondem a 82,52% das cadeiras ocupadas por legisladoras na *Cámara de Diputados*.

Mudanças retóricas

Segundo Monzoy (2011, p. 27), medidas retóricas são importantes porque criam "un clima favorable para la inclusión política de las mujeres y puede proveer a

⁶⁴ Agradeço à Luciana Andrade (PPGCP/UFMG) por ter colaborado na coleta dos dados.

las activistas dentro del partido de un marco de legitimidad para promover políticas más concretas de inclusión (de acción afirmativa o discriminación positiva). Assim, como ditto anteriormente, essas transformações precedem e podem impulsionar mudanças que afetem a distribuição de recursos partidários.

Na Argentina, apenas o *Partido Socialista* e o *ARI*, entre os analisados, mencionam como um de seus princípios a igualdade entre mulheres e homens no partido. Além disso, a carta orgânica do *ARI* prevê a inclusão do tema equidade de gênero em seu programa e nas atividades de formação política.

Com relação aos partidos brasileiros, apenas PCdoB, PDT, PP, PR, PSB, PT e DEM explicitam compromisso específico com questões relativas à representação de mulheres ou igualdade entre homens e mulheres.

No Uruguai, o *Frente Amplio* menciona como disposição especial e transitória a equidade de gênero, relativa à reserva de vagas para mulheres em órgãos diretivos internos e em listas eleitorais, mas esse item foi incluído posteriormente, para adequar o estatuto à Lei 18.476 de 2009. A carta orgânica do *Partido Nacional*, por sua vez, menciona o termo mulher apenas para se referir aos organismos de mulheres do partido.

É importante mencionar que a maioria dos partidos políticos não menciona o termo gênero, mas sim mulher/mulheres. Essa configuração pode indicar que os partidos tomam tais termos como sinônimos ou que questões que ultrapassam o binarismo homem/mulher ainda não foram consideradas legítimas pelas organizações partidárias.

Órgãos de mulheres

Na Argentina, entre os partidos analisados, apenas o *Partido Justicialista* e o *Partido Socialista* preveem a existência de órgãos de mulheres em suas cartas orgânicas.

No Brasil, os partidos PDT, PSOL, PPS, PFL/DEM, PP, PT, PTC, PSDB, PR, e PSB mencionam organismos de mulheres em seu estatuto. Tais órgãos apresentavam formatos diversos, como secretarias, coordenadorias, departamentos, núcleos de base ou setoriais de mulheres. O PCdoB menciona a realização periódica de uma Conferência Nacional sobre a Questão da Mulher e instituição de um fórum permanente sobre o tema. Entretanto, Araújo (2005) afirma ser necessário

avaliar não apenas a existência de tais órgãos, mas sua forma de atuação e a possibilidade de influenciar as decisões partidárias, uma vez que a criação de tais organismos pode ser fruto de efeito de contágio, não implicando em reorganização ou reformulação das estratégias partidárias em direção à equidade de gênero⁶⁵.

No Uruguai, o *Frente Amplio* não menciona em seu estatuto a existência de tais organismos. Já o *Partido Nacional* contava com organismo de mulheres, chamado *Comisión sobre la Condición de la Mujer* (Comissão sobre a Condição da Mulher), com o objetivo de promover a participação das mulheres na política. Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010) afirmam que no Uruguai os organismos de mulheres se voltam à gestão parlamentar e não necessariamente a questões intrapartidárias.

Vê-se, pois, que há certa difusão dessas instituições nos partidos políticos, o que indica que, seguindo a classificação de Lovenduski (1993), transformações relativas a ações afirmativas foram realizadas. No entanto, a efetividade de tais órgãos é limitada, como apontam Monzoy (2011) e Roza, Llanos e Garzón de la Roza, considerando o panorama da América Latina (2010, p. 9-10):

A pesar de que la mayoría de los partidos dispone de unidades de la mujer, estas tienen una muy limitada participación y poca influencia en las decisiones partidarias. Menos de la mitad de dichas unidades en los partidos encuestados cuenta con representación directa en el cuerpo ejecutivo de estos y menos de un tercio participa en la formación de listas de candidatos o en la elaboración de planes de gobierno. A su vez, solo un 15 por ciento de los partidos asigna partidas regulares a las unidades de la mujer para su funcionamiento orgánico, situación que limita su capacidad de diseñar e implementar estrategias y acciones a largo plazo dirigidas a promover la igualdad de género.

Assim, cabe avaliar se a existência de tais órgãos pode ser classificada como uma ação afirmativa ou se sua existência indica apenas um compromisso retórico com o incremento da participação de mulheres nos partidos. Isso impõe investigar como esses órgãos atuam, quais seus objetivos, se há e quais são suas estratégias de recrutamento e formação de candidatas, se possuem relações com movimentos sociais, qual o *status* das mulheres no partido, se há provisão de recursos para elas. Infelizmente, essa tarefa foge ao escopo desta investigação.

⁶⁵ Polêmica envolvendo o sítio eletrônico do PSDB explicita a necessidade de investigar qual a função desses órgãos e se e como eles influenciam programas e decisões partidárias. Cf. ANJOS, 2015.

Reserva de vagas no comitê executivo nacional

Monzoy (2011) verificou que apenas 38 dos 94 partidos por ela analisados adotam reserva de vagas para mulheres em seu órgão executivo máximo. Considerando os países da amostra, Argentina e Brasil figuram entre os quatro países latino-americanos que não estabelecem cotas para cargos diretivos nos partidos (ROZA, LLANOS e GARZÓN DE LA ROZA, 2010). As autoras mencionam ainda que, na Argentina, a Constituição prevê a existência desse mecanismo mas que este não foi regulamentado por lei específica. No Uruguai, essa lei foi aprovada em 2009, data posterior ao período investigado⁶⁶.

Na Argentina, os partidos *Justicialista*, *Socialista*, *de la Victoria* e *ARI* estabelecem a reserva de 30% das vagas em órgãos diretivos partidários para mulheres. A *UCR* estabelece que todas as listas de cargos eletivos ou partidários deverão respeitar em sua composição as leis que regulam a representação por gênero.

No Brasil, apenas PDT⁶⁷, PPS, PSB e PT adotaram esse mecanismo, destinando 30% das vagas na executiva nacional às mulheres. No entanto cabe destacar que o PCdoB menciona o incentivo à eleição de mulheres em seu estatuto, sem definir, no entanto, como ele se materializaria. Já no Uruguai, o *Partido Nacional* prevê uma vaga para representante da *Comisión sobre la Condición de la Mujer* (Comissão sobre a Condição da Mulher) no diretório, órgão diretivo máximo do partido, composto por um presidente, três secretários, 11 vogais e mais três representantes das comissões de *Cultura*, *Condición de la Mujer* e *Secretaría de Asuntos Sociales*. Entretanto, esses últimos possuem apenas direito a voz e não a voto.

As informações discutidas estão sintetizadas no Quadro 16:

⁶⁶ Lei 18.476 de 2009.

⁶⁷ Arts. 26 e 83. Há uma incongruência entre esses dois artigos: o primeiro indica que 30% das vagas em órgãos dirigentes e listas de candidatos/as serão destinadas às mulheres, enquanto o segundo apresenta o percentual de 20%.

Quadro 16. Características organizacionais dos partidos políticos na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

País	Partido/Bloco EL	Mudanças retóricas	Órgão de mulheres	Reserva de vagas
Argentina	PRO	Não	Não	Não
	ARI	Sim	Não	Sim
	UCR	Não	Não	Sim
	UCyB	Não	Não	Não
	CC	Não	Não	Não
	PS	Sim	Sim	Sim
	FV/PJ	Sim (PJ)	Sim (PJ)	Sim
Brasil	PRONA*	Não	Não	Não
	PR*	Sim	Sim	Não
	PDT	Sim	Sim	Sim
	PSOL	Sim	Sim	Não
	PPS	Sim	Não	Sim
	PFL/DEM	Sim	Sim	Não
	PL*	-	-	-
	PT	Sim	Sim	Sim
	PMDB	Não	Não	Não
	PTC	Não	Sim	Não
	PSDB	Não	Sim	Não
	PP	Sim	Sim	Não
	PcdoB	Sim	Não	Não
	PSB	Sim	Sim	Sim
Uruguai	FA	Não	Não	Não
	PN	Não	Sim	Não

* PRONA e PL se fundiram e deram origem ao PR em 2006, após as eleições para a Câmara Baixa.

Fonte: Elaborado pela autora com a partir dos estatutos dos partidos políticos. Para a lista completa, ver Referências.

Dos 22 partidos incluídos na análise, 11 fazem referência a princípios de equidade de gênero e/ou representação de mulheres em seus estatutos. Também são 11 os partidos que mencionam nesses documentos organismos de mulheres. Entretanto, com relação à reserva de vagas em cargos diretivos nos partidos, apenas oito, pouco mais de um terço, adota esse mecanismo. Isso indica que transformações retóricas e ações afirmativas são mais difundidas nos partidos analisados e que mecanismos de reserva de vagas que implicam redistribuição de poder dentro dos partidos são menos comuns. No entanto, mesmo transformações

retóricas e ações afirmativas permanecem sendo um desafio, visto que apenas metade dos partidos analisados as adotava no período da análise.

É interessante também observar essas três dimensões de forma combinada, o que permite avaliar de forma mais adequada seus potenciais efeitos no que tange à representação de mulheres. Nesse sentido, cabe questionar, por exemplo, por que um partido que menciona a igualdade entre homens e mulheres como um princípio não estabelece um percentual mínimo de vagas para mulheres no comitê executivo nacional? Ou ainda, como se organiza a representação de mulheres quando o estatuto do partido prevê reserva de vagas no comitê executivo nacional, mas não faz referência a princípios associados à equidade de gênero ou sequer menciona a existência de organismos de mulheres? Seria relevante também verificar qual o impacto de diferentes configurações dos organismos de mulheres na eleição de deputadas e na alocação de recursos no Legislativo.

Finalmente, com relação à ideologia partidária, como indica Kittilson (2011, 2013), o poder explicativo dessa variável no tocante à representação política de mulheres vem declinando. Essa autora verifica que o *continuum* esquerda-direita deve incorporar outra dimensão relativa à distinção entre "*Old Politics*" e "*New Politics*" (Caul, 2001). Assim, a autora verificou que partidos classificados como representantes da "nova esquerda", geralmente associados a valores pós-materialistas, apresentam maior probabilidade de adotar voluntariamente cotas para mulheres nas listas eleitorais. Santos, Paula e Seabra (2012) também argumentam que, a partir de estudo comparado em dois estados brasileiros, não são todos os partidos de esquerda mais propensos a adotar estratégias pró-mulheres no processo de recrutamento de candidatos/as, mas sim aqueles que "possuem vínculos orgânicos com movimentos sociais ligados ao problema" (SANTOS; PAULA; SEABRA, 2012, loc. 3990).

Nesse sentido, a variável ideologia será incorporada ao modelo empírico apresentado na próxima seção como uma variável de controle, assim como o percentual de mulheres nas bancadas partidárias, apresentado na Tabela 3. Entretanto, dada sua recorrência na análise sobre representação política de mulheres, cabe explorar qual sua relação com as demais variáveis partidárias. A Tabela 3 apresenta as características consideradas na análise.

Tabela 3. Características dos partidos na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

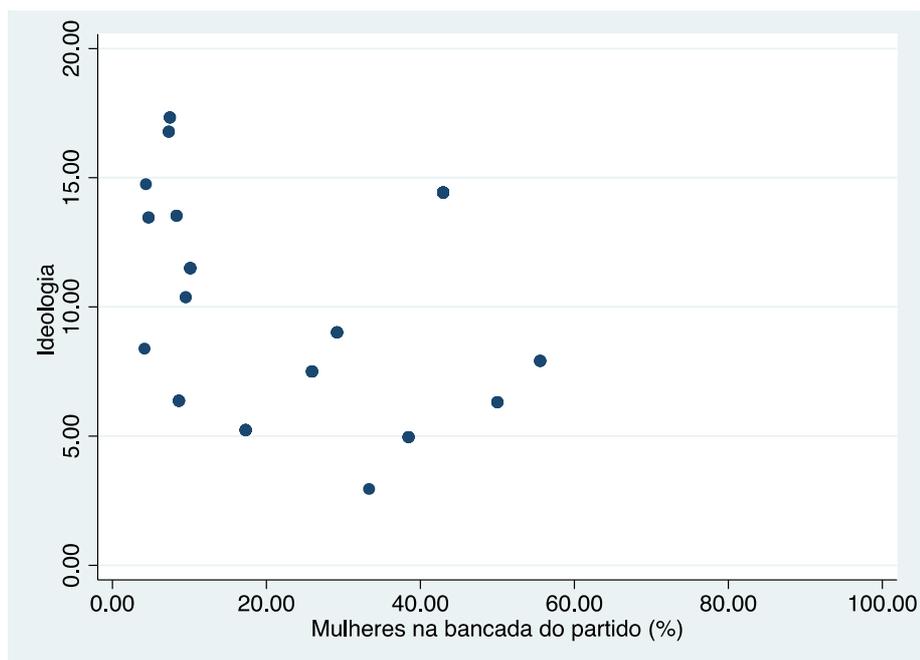
Partido	Ideologia 1 (esq) - 20 (dir)	Reserva de vagas	Mulheres na bancada do partido (%)
ARI	7.91176	1	55.56
PJ	14.42615	1	42.97
PS	6.3125	1	50
UCR	9.016835	1	29.17
PDT	8.38461	1	4.17
PSOL	2.95455	0	33.33
PPS	10.375	1	9.52
PFL	17.3333	0	7.46
PL	14.75	0	4.35
PT	6.37037	1	8.64
PMDB	11.5	0	10.11
PSDB	13.4615	0	4.69
PP	16.7826	0	7.32
PcdoB	4.96154	0	38.46
PSB	7.5	1	25.93
FA	5.23529	0	17.31
PN	13.5294	0	8.33

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Wiesehomeier e Benoit (2007) e estatutos de partidos políticos.

A variável Ideologia mede a localização no contínuo esquerda (1) - direita (20), segundo investigação conduzida por Wiesehomeier e Benoit (2007). Esse dado não está disponível para todos os partidos que elegeram deputadas nos países analisados, mas os dados da Tabela 3 permitem avaliar o posicionamento de um número razoável de partidos na Argentina e no Brasil e de todos os os partidos analisados no Uruguai. Para os Partidos *Justicialista* e *Unión Cívica Radical*, o valor apresentado se refere às médias dos valores calculados para as facções internas. Os dados para o *Partido Justicialista* foram tomados como referentes ao bloco *Frente para la Victoria/Partido Justicialista*.

A análise de correlação indicou haver associação positiva e significativa estatisticamente (ao nível 0,10) entre as variáveis Ideologia e Percentual de mulheres na bancada do partido, da ordem de 0,1461. O Gráfico X ilustra essa associação:

Gráfico 3: Correlação entre Ideologia e Percentual de mulheres na bancada do partido, Argentina (2007-2008), Brasil (2006-2007) e Uruguai (2004-2005)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas

Esse resultado indica que a tendência é que quanto mais próximo do pólo da direita, maior o número de mulheres na bancada do partido. Contudo, dada a magnitude da correlação, essa associação deve ser vista com cautela e, mais do que indicar que partidos de direita elegem mais mulheres que partidos de esquerda, pode reforçar o argumento de Lovenduski (1993) e Kittilson (2013) de que a Ideologia, pensada a partir da localização dos partidos no contínuo esquerda-direita, vem perdendo força explicativa no que se refere à inclusão política de mulheres. Por fim, os resultados mostram que não há associação entre a previsão de reserva de vagas para mulheres no órgão decisório máximo do partido e as variáveis Ideologia e Percentual de mulheres na bancada do partido⁶⁸.

4.3 Reserva de vagas no comitê executivo nacional e composição das comissões legislativas

Nesta seção, avalio se há relação entre a existência de reserva de vagas para mulheres no comitê executivo nacional do partido e a composição das comissões

⁶⁸ Para esse teste, calculei correlações ponto-bisserial, que apresentaram os seguintes p-valores: 0.2926, para a relação entre Reserva de vagas e Ideologia e 0.1200 para Reserva de vagas e Percentual de mulheres na bancada do partido.

legislativas de controle. As variáveis dependentes que compõem os modelos se referem à integração das legisladoras às referidas comissões, assumindo o valor 1 quando a legisladora ocupou uma vaga na comissão e 0, caso contrário. Os dados para os países analisados indicam que, dentre as legisladoras, apenas uma pequena minoria integra as comissões de Orçamento e Constituição: na primeira, apenas 9,94% e na última, 12,42%.

As variáveis independentes envolvem dois níveis de análise, relativas às legisladoras e aos partidos aos quais estão vinculadas. Sua operacionalização é descrita no Quadro 17. A discussão sobre as medidas utilizadas foi apresentada no capítulo 2.

Quadro 17: Variáveis independentes

Variáveis	Descrição
Legisladoras	
Lealdade partidária	1 se o/a legislador/a foi ou é membro de diretório estadual ou nacional do partido, 0 caso contrário
Antiguidade	1 se o/a legislador/a foi eleito/a previamente para a Câmara baixa, 0 caso contrário
Especialização Orçamento	1 se o/a legislador possui formação universitária em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Orçamento
Especialização Constituição	1 se o/a legislador possui formação universitária em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Constituição
Experiência profissional Orçamento	1 se o/a legislador possui experiência profissional em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Orçamento
Experiência profissional Constituição	1 se o/a legislador possui experiência profissional em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Constituição
Desempenho eleitoral	Posição na lista eleitoral (no caso do Brasil, a posição é dada pelo resultado das eleições)
Partidos	
Reserva de vagas	1 se há previsão de reserva de vagas para mulheres no comitê executivo nacional do partido, 0 caso contrário
Governo	1 para partido do governo ou membro da coalizão governante, 0 caso contrário
Ideologia	Variável contínua, mínimo 1 (esquerda), máximo 20 (direita).
Percentual de mulheres na bancada do partido	Variável contínua, mínimo 4.17, máximo 100.

Tabela 4. Variáveis independentes e de controle - estatísticas descritivas

Legisladoras	Apresenta a característica (%)
Lealdade partidária	51.57
Antiguidade	35.40
Especialização Orçamento	5.70

Especialização Constituição	22.78
Experiência profissional Orçamento	13.12
Experiência profissional Constituição	10.00
Desempenho eleitoral (média)	3.30
Partidos	Média
Reserva de vagas	38.19
Governo	59.63
Ideologia	11.44
Percentual de mulheres na bancada do partido	22.2

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Interessante notar que, apesar de apresentarem características que favoreceriam sua inclusão nas comissões de Orçamento e Constituição, tais como expertise prévia em áreas correlatas às jurisdições comissionais e lealdade partidária, características associadas aos partidos indicam um cenário desfavorável à eleição de mulheres: apenas 38,19% das legisladoras são vinculadas a partidos que adotam reserva de vagas no comitê executivo nacional e o percentual médio de mulheres nas bancadas dos partidos é de 22,22%. Esses dados indicam que o viés de gênero nas comissões legislativas não se refere a um problema de oferta, relacionado às qualificações das legisladoras, mas pode estar relacionada à dimensão da demanda, ou seja, à atuação de *gatekeepers*, como líderes partidários (NORRIS; LOVENDUSKI, 1995). Entretanto, essa subrepresentação deve ser avaliada com cautela, sendo necessário avaliar dados relativos a legisladoras e legisladores, o que é feito no capítulo 5.

Considerando a relação entre características partidárias e alocação de deputadas nas comissões de Orçamento e Constituição, foi realizado o teste exato de Fisher, uma vez que algumas das células das tabelas apresentam uma frequência esperada inferior a cinco, o que viola o pressuposto do teste qui-quadrado. A Tabela 5 apresenta os p-valores para os testes realizados.

Tabela 5. Teste exato de Fisher para a associação entre características partidárias e composição das comissões de Orçamento e Constituição na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

Variável	Comissão	
	Orçamento	Constituição
Reserva de vagas	0.042	0.33
Governo	0.637	0.593

Percentual de mulheres na bancada do partido	0.612	0.989
Ideologia	0.32	0.996

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de WIESEHOMEIER; BENOIT (2006-2007).

Os dados acima indicam que há associação estatisticamente significativa apenas entre a existência de reserva de vagas para mulheres no comitê executivo do partido e a composição da comissão de Orçamento. Para a comissão de Constituição, os resultados indicam não haver associação entre sua composição e variáveis partidárias.

Isto posto, avalei essa associação a partir de regressões logísticas⁶⁹. O modelo 1 inclui apenas variáveis relativas às características das legisladoras, o modelo 2 inclui variáveis relacionadas aos partidos e o modelo 3 inclui os dois conjuntos de variáveis. A análise incluiu dados de 161 legisladoras. Entretanto, considerando a indisponibilidade de dados relativos às variáveis independentes, o número de observações varia entre 119 e 150 legisladoras. Os resultados dos modelos são apresentados na Tabela 6 e no Gráfico 2:

Tabela 6. Razões de chance estimadas a partir de modelos logísticos para a composição da comissão de Orçamento na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reserva de vagas		2.32 (3.24)	0.74 (1.18)
Ideologia		1.11 (0.13)	1.22 (0.17)
Percentual de mulheres na bancada do partido		1.05 (0.03)	1.113** (0.05)
Governo		0.60 (0.52)	0.49 (0.51)
Lealdade partidária	2.12 (1.16)		1.11 (0.75)
Desempenho eleitoral	0.81 (0.12)		0.507** (0.17)
Antiguidade	0.67 (0.37)		1.34 (0.98)
Especialização	3.44 (2.88)		3.75 (4.96)

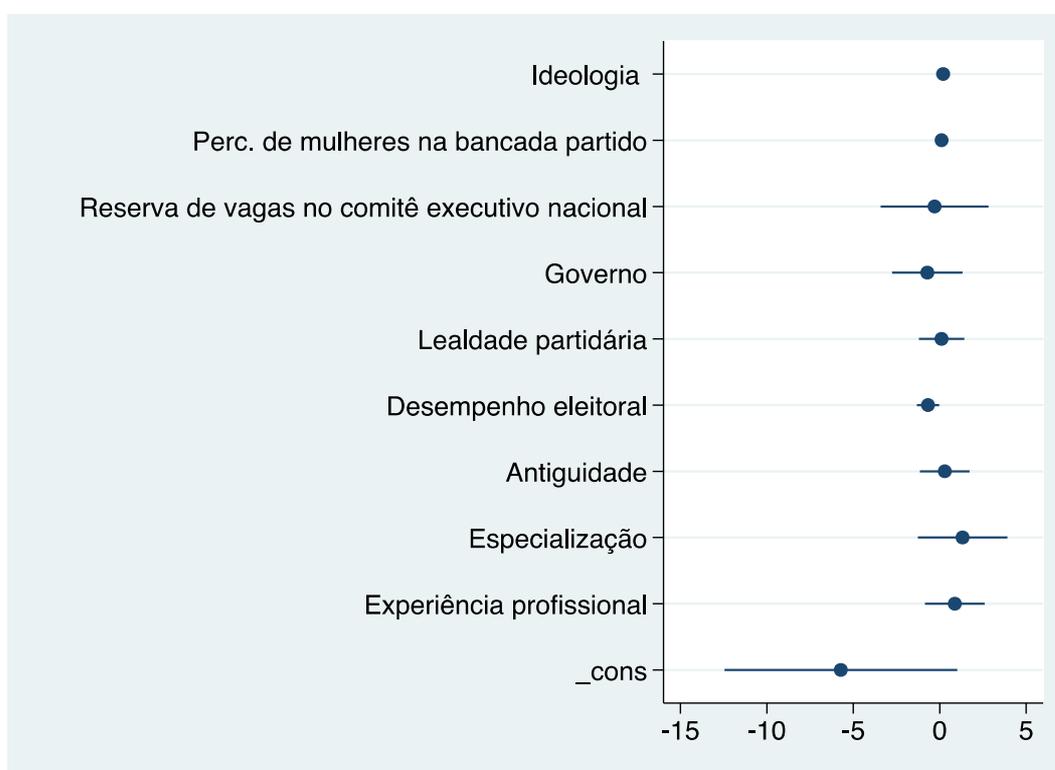
⁶⁹ Também foram estimados modelos logísticos com efeitos aleatórios, considerando dois níveis de análise, partidos e legisladoras. Entretanto, o LR teste para p indicou não haver diferenças entre estes e os modelos logísticos apresentados na Tabela 6, o que indica que os resultados apresentados são robustos. O modelo com efeitos aleatórios pode ser visto no Anexo II.

Experiência profissional	2.16 (1.40)		2.39 (2.11)
Constante	0.143*** (0.08)	0.00102** (0.00)	0.00328* (0.01)
N	150	128	119
Pseudo R ²	0.0946	0.1159	0.2914

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erro-padrão entre parênteses.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Gráfico 2. Valores preditos para a composição da comissão de Orçamento na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

O modelo 3 apresenta melhor ajuste que os modelos 1 e 2, conforme indica o pseudo-R². Considerando as razões de chance estimadas para esse modelo, verifica-se que a variável de interesse, reserva de vagas no comitê executivo nacional não apresentou significância estatística e esse efeito diverge do esperado: a existência de reserva de vagas no comitê executivo nacional do partido reduz as chances de que uma legisladora componha a comissão de Orçamento. Entretanto, a variável de controle percentual de mulheres na bancado do partido apresentou significância estatística e seu efeito indica que quanto maior esse percentual,

maiores as chances que as legisladoras integrem a comissão de Orçamento. Com relação às variáveis referentes às características das legisladoras, apenas a variável desempenho eleitoral possui efeito significativo estatisticamente mas a razão de chance aponta efeito diferente do esperado: quanto maior o desempenho eleitoral da legisladora, menores as chances de que ela seja recrutada para a comissão de Orçamento. Apesar de não apresentarem significância estatística, chamam atenção as razões de chance estimadas para as variáveis ideologia e governo, que indicam efeitos em direção oposta ao esperado.

Esses resultados indicam que a oferta de legisladoras afeta seu recrutamento para a comissão de Orçamento, ou seja, quanto mais legisladoras nas bancadas partidárias, maiores as chances de que essas integrem comissões de controle. Esse resultado é intuitivo e indica que a eleição de mais mulheres é importante para garantir que essas ocupem espaços importantes no Legislativo. Nesse sentido, a existência de uma massa crítica ou a presença de uma "grande minoria" é um passo importante para que as legisladoras tenham acesso a recursos políticos.

Por fim, tais resultados devem ser tomados com cautela, devido ao pequeno número de observações e à presença de *missing data* devido à indisponibilidade de dados a respeito da organização interna e da ideologia de partidos específicos. Entretanto, como apontado previamente, há lacunas importantes a respeito da relação entre gênero e partidos políticos, especificamente com relação aos efeitos de diferentes configurações partidárias na inclusão política de mulheres via representação, considerando tanto a dimensão eleitoral quanto a arena legislativa. Assim, antes de apresentar resultados conclusivos e definitivos, espero que a análise empreendida neste capítulo possa fundamentar investigações futuras, que inclusive combinem diferentes estratégias metodológicas, tal como fazem Santos, Paula e Seabra (2012) para o caso brasileiro.

Cabe ainda avaliar se a desproporção entre homens e mulheres configura um viés de gênero. Essa é a tarefa realizada no capítulo 5.

5 AVALIANDO O VIÉS DE GÊNERO NAS COMISSÕES LEGISLATIVAS

O objetivo deste capítulo é avaliar o viés de gênero nas comissões legislativas das Câmaras Baixas da Argentina, do Brasil e do Uruguai, considerando os referenciais analíticos e metodológicos discutidos nos capítulos anteriores. Para tanto, o capítulo está organizado em três seções: na primeira, são apresentadas as estatísticas descritivas e uma primeira aproximação com o debate sobre viés de gênero apresentado em pesquisas prévias (MARX; BORNER, 2011; BALLINGTON, 2008). A discussão empreendida nessa seção, bem como aquela realizada no capítulo 2, fundamentam a escolha dos modelos estatísticos utilizados para investigar as causas associadas ao viés identificado, tarefa levada a cabo na segunda seção. Por fim, os resultados dos modelos utilizados e suas limitações são abordados na terceira seção.

5.1 Viés de gênero como dado descritivo

Como mencionado na Introdução, estudos recentes têm apontado para a segregação das legisladoras em comissões relacionadas à *soft politics* ou à política do cuidado, ao passo que as comissões de controle, relacionadas a temas como orçamento, regulamento e política externa, são dominadas pelos legisladores. Não obstante, essas análises se referem ao viés de gênero como um dado descritivo, ou seja, a desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas é interpretada como viés de gênero, mesmo não havendo nenhuma análise a respeito dos mecanismos causais que levam a tal configuração (IPU, 2006; BALLINGTON, 2008; MARX; BORNER, 2011).

Diante desse quadro, o objetivo da análise desenvolvida nesse capítulo é ir além do viés de gênero como dado descritivo, em uma tentativa de elucidar se e em que medida a dimensão de gênero contribui para a conformação do quadro apresentado acima. Nesse sentido, esse esforço converge com a abordagem de Frisch e Kelly (2006), Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005), Chasquetti e Pérez (2012). Esses autores verificaram que fatores como o grau de competitividade eleitoral, a centralização do processo decisório, a ausência de experiência legislativa prévia e a ausência de mulheres em instâncias decisórias fundamentais no legislativo constroem a distribuição de recursos políticos, fazendo com que

parlamentares do sexo feminino estejam em desvantagem quando comparadas a seus colegas do sexo masculino.

Assim, a presente investigação parte dessas contribuições para avaliar se o fenômeno em questão é fruto da divisão sexual do trabalho legislativo ou se remete a outros eixos de desigualdade e se esses se operam dentro ou fora do Legislativo. Essa discussão é importante porque permite avaliar de forma adequada as causas da desigualdade entre homens e mulheres na esfera legislativa, o que pode contribuir para o desenho de estratégias mais adequadas pra sua superação. Nesse sentido, mesmo a avaliação descritiva da desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas está sujeita a interpretação, como indica a discussão a seguir, a respeito dos indicadores utilizados para mensurar essa desproporção.

Ao avaliarmos o percentual de legisladoras nos países da amostra, temos a seguinte distribuição: o Brasil é o país com o menor percentual de legisladoras, 8,97%; e a Argentina, o país com o percentual mais elevado de deputadas, 40,08%. Esse dado aponta para realidades muito diversas: no Brasil e no Uruguai, os percentuais são bem inferiores à média regional (20,1% para o período entre 2005-2007⁷⁰), enquanto os dados da Argentina são similares aos dos países nórdicos (40,73%). Entretanto, tal diversidade parece não impactar a existência do viés de gênero nas comissões legislativas, já que este é verificado em todos esses países, segundo Marx e Borner (2011) e Ballington (2008).

Essa semelhança desafia a teoria da massa crítica (DAHLERUP, 1993; 2006), uma vez que o aumento do percentual de mulheres parece não implicar em maior igualdade na distribuição de recursos políticos. Ademais, considerando que em todos os países analisados existem bancadas femininas⁷¹, dado que pode ser tomado como indicador de coordenação entre legisladoras individuais (KANTHAK; KRAUSE, 2012; PISCOPO, 2014), a constatação do viés de gênero desafia também análises que tomam o conceito de minoria para além de sua configuração numérica. Cabe, pois, verificar a distribuição de vagas nas comissões legislativas, para avaliar de forma mais acurada esse quadro.

⁷⁰ Ver: <http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm>. Acesso em 13/04/2015.

⁷¹ Esse dado foi apresentado no capítulo 2.

Tabela 7. Número de legisladoras em comissões legislativas na Argentina (2007), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

País	Total de cadeiras	Percentual de legisladoras	Comissão de Orçamento		Comissão de Constituição		Comissão de Educação		Comissão de Assistência Social	
			n. vagas	n. legisladoras	n. vagas	n. legisladoras	n. vagas	n. legisladoras	n. vagas	n. legisladoras
Argentina	257	40.08	49	19	35	13	35	21	32	16
Brasil	513	8.97	34	1	62	2	33	6	34	5
Uruguai	99	12.12	5	0	9	1	7	2	4	0

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

O passo preliminar para investigar se há viés de gênero nas comissões legislativas e, se sim, como ele opera, é apresentar a distribuição de vagas entre legisladoras e legisladores, ou seja, descrever a composição das comissões de interesse. Assim, apresento dois indicadores que consistem em abordagens distintas a respeito do viés de gênero, que consideram a proporção de homens e mulheres nas Casas legislativas, o tamanho das comissões legislativas e a distribuição de vagas em comissões para legisladoras e legisladores. Cada um desses indicadores é descrito a seguir.

O primeiro indicador se baseia na *comparação entre os percentuais de mulheres nas Casas legislativas e o percentual de mulheres nas comissões* e é calculado como a razão entre o número de legisladoras que foram integradas à comissão e o número total de legisladoras na Casa. Essa é a medida adotada por Marx, Borner e Caminotti (2007, p.351), que consideram que:

La clasificación está inspirada por la estadística elaborada por Lemke-Müller (2000: 250). Para definir a qué grupo pertenece una comisión se elaboró un índice: la proporción de mujeres en cada Cámara es equivalente a 100, de manera que el porcentaje de mujeres integrantes de cada comisión arroja un índice mayor o menor de 100. Como proporcional se define a aquellas comisiones que presentan un índice entre 80 y 120, es decir una variación del 20% sobre la distribución equivalente a la de la participación de mujeres en la totalidad de legisladores de cada Cámara.

O Indicador 1 permite classificar as comissões em três categorias: *infra-proporcional*, quando a diferença entre percentual de mulheres na comissão é mais

que 20% menor que o percentual de mulheres na Casa Legislativa; *proporcional*, quando o percentual de mulheres na comissão representa 80 a 120% do percentual de mulheres na legislatura; *sobre-proporcional*, quando o percentual de mulheres na comissão é mais que 20% superior ao percentual de mulheres no legislativo.

Indicador 1:

Percentual de mulheres na Casa Legislativa vs. Percentual de mulheres na comissão
Abaixo de -20%: sub-representação
±20% representação proporcional
Acima de 20%: sobre-representação

A Tabela 8 apresenta esse dado para as comissões de interesse. Pode-se observar que, na Argentina, a desproporção ocorre nas comissões de Educação e Assistência Social, em que as legisladoras estão sobre-representadas; e, nas comissões de Orçamento e Constituição, a proporção de mulheres está dentro do limite estabelecido por Marx, Borner e Caminotti (2007). No Brasil, há desproporção em todas as comissões, mas sua direção varia: nas comissões de Orçamento e Constituição, as legisladoras estão sub-representadas, enquanto nas de Educação e Assistência Social, elas estão sobre-representadas. Por fim, no Uruguai, as legisladoras estão representadas de forma proporcional na comissão de Constituição, sub-representadas nas comissões de Orçamento e Assistência Social, em que não ocupam nenhum assento, e sobre-representadas na comissão de Educação. A variação na representação de mulheres nas comissões reforça a relevância de investigar o viés de gênero tomando as comissões de maneira desagregada.

Tabela 8. Indicador 1 - Desproporção de legisladoras em comissões legislativas nas Câmaras Baixas da Argentina (2008), do Brasil (2007) e do Uruguai (2005)

País	Percentual de legisladoras	Margem de proporcionalidade (± 20%)	Comissão de Orçamento	Comissão de Constituição	Comissão de Educação	Comissão de Assistência Social
Argentina	40.08	±8.02	38.78	37.14	60.00	50.00
Brasil	8.97	±1.79	2.94	3.23	18.18	14.71
Uruguai	12.12	±2.42	0.00	11.11	28.57	0.00

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Apesar de ser um indicador simples e intuitivo, a medida apresentada não permite comparar homens e mulheres, informação fundamental se se considera que o conceito de gênero deve levar em conta essa relação. Ademais, partindo do pressuposto de que vagas em comissões são recursos escassos, é possível supor

que, dentre o total de parlamentares, apenas um pequeno percentual de legisladoras e legisladores serão integradas/os a comissões específicas. A medida proposta como Indicador 2 é dada pela comparação entre os percentuais de mulheres e homens que receberam vagas em uma dada comissão, considerando os totais de membros por sexo.

Indicador 2:

Número de legisladores na comissão/ número total de legisladores *100 (H%) vs.

Número de legisladoras na comissão/ número total de legisladoras *100 (M%)

M%<H%: sub-representação

H%=M%: representação proporcional

M%>H%: sobre-representação

Ainda que o Indicador 1 seja mais comumente utilizado na literatura, considero que essa medida é insuficiente para apreciar a desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas, porque não leva em conta o fato de que as vagas em comissões são recursos escassos e que, mesmo entre os legisladores, apenas alguns ocuparão vagas em comissões específicas. Assim, o Indicador 2 parece ser mais adequado para esse diagnóstico, uma vez que permite comparar legisladoras e legisladores, considerando também características relativas ao processo de distribuição de recursos políticos, mais especificamente, de alocação de parlamentares em comissões legislativas.

A Tabela 9 permite avaliar a desproporção de legisladores e legisladoras nas comissões legislativas, considerando o Indicador 2. Essa medida revela que, em todos os países analisados, as mulheres estão sub-representadas nas comissões de Orçamento e Constituição e sobre-representadas na comissão de Educação. Quanto à comissão de Assistência Social, na Argentina e no Brasil há sobre-representação de mulheres, enquanto no Uruguai as legisladoras estão sub-representadas.

Uma primeira leitura da sobre-representação de mulheres nas comissões de Educação e Assistência Social pode levar à interpretação equivocada de que legisladores se encontram em situação desfavorável e que o viés de gênero opera em direção oposta àquela verificada para as comissões de Constituição e Orçamento. Entretanto, tal análise só faria sentido se todas as comissões tivessem a mesma importância e centralidade no processo legislativo, o que não é o caso, conforme discussão apresentada nos capítulos 1 e 2. Ademais, a sobre-representação de legisladoras na comissão de Educação, área tradicionalmente associada às mulheres, deve ser avaliada em conjunto com sua sub-representação

nas comissões de Constituição e Orçamento, o que indica um processo de divisão sexual do trabalho legislativo, caracterizado pela separação das atividades de parlamentares em femininas e masculinas e a concomitante hierarquização de tais atividades (HIRATA; KERGOAT, 2005; KERGOAT, 2009). Essa configuração reforça hierarquias que ultrapassam o âmbito da política formal e que terminam por reproduzir e acentuar os papéis tradicionais de gênero.

Tabela 9. Indicador 2 - Desproporção entre legisladoras e legisladores em comissões legislativas nas Câmaras Baixas da Argentina (2008), do Brasil (2007) e do Uruguai (2005)

País	Total H	Total M	Comissão de Orçamento		Comissão de Constituição		Comissão de Educação		Comissão de Assistência Social	
			H%	M%	H%	M%	H%	M%	H%	M%
Argentina	154	103	19.48	18.45	14.29	12.62	9.09	20.39	10.38	15.53
Brasil	467	46	7.07	2.17	12.85	4.35	5.78	13.04	6.20	10.87
Uruguai	87	12	5.75	0.00	9.20	8.33	5.74	16.67	4.60	0.00

Dados em negrito indicam sub-representação de mulheres e dados em itálico, sobre-representação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Observa-se também que a magnitude da desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões parece não se relacionar ao percentual de mulheres na legislatura. Esse dado indica que a presença de maior número de mulheres não necessariamente implica em distribuição mais equânime de recursos: por um lado, na comissão de Orçamento, o Uruguai apresenta maior diferença entre o percentual de legisladores e legisladoras, apesar de estar em posição intermediária no que se refere ao percentual de mulheres na Câmara Baixa; por outro lado, avaliando a comissão de Constituição, esse país apresenta a menor desigualdade entre os percentuais de homens e mulheres⁷². Mais uma vez, percebe-se que considerar o percentual de legisladoras de forma isolada, sem relacioná-lo a outros fatores, como a organização do processo decisório ou mesmo características de parlamentares, pode ser inadequado, como apontaram os diversos questionamentos à teoria da massa crítica apresentados no capítulo 1 (CHILDS; KROOK, 2006).

⁷² A partir dos dados de Chasquetti e Pérez (2012), observei que a presença de mulheres na comissão de Constituição é maior que sua presença na comissão de Assistência Social: no período de 20 anos (4 legislaturas - 44ª a 47ª) analisado pelos autores, 23 vagas foram ocupadas por legisladoras na primeira, enquanto apenas uma vaga foi ocupada por deputada na última. Esse fato pode estar relacionado ao tamanho das comissões e à estratégia de que, caso haja apenas uma vaga para cada partido na comissão, essa seja ocupada preferencialmente por um homem. Entretanto, essa afirmação é uma hipótese e deve ser verificada considerando os demais critérios que orientam o processo de recrutamento, apontados no capítulo 1.

Nesta seção, discuti a desproporção entre homens e mulheres em comissões legislativas latino-americanas, considerando a abordagem descritiva desse fenômeno. O objetivo da discussão foi, além de apresentar o percentual de legisladoras e legisladores em cada uma das comissões analisadas, evidenciar diferentes formas de mensurar tal desproporção. Essa questão tem implicações importantes, uma vez que constitui a primeira etapa para a realização de um diagnóstico preciso da desigualdade de gênero no Legislativo. Nesse sentido, defendo que o Indicador 2, que compara percentuais de mulheres e homens entre o total de legisladoras e legisladores e que toma como pressuposto que vagas em comissões são recursos escassos, é o mais adequado para avaliar o viés de gênero.

Entretanto, a mensuração adequada de tal viés e a elucidação dos mecanismos que o configuram pressupõem que se avance para além do dado descritivo, em uma tentativa de desvendar as causas da desproporcionalidade entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas, considerando também a variação da desproporção entre as comissões, explicitadas nas hipóteses apresentadas no capítulo 1. Essa é a tarefa da próxima seção.

5.2 Além da descrição: mecanismos causais por trás da desproporção entre legisladores e legisladoras em comissões legislativas

No capítulo 1, apresentei as hipóteses que orientaram o desenho da pesquisa e as análises desenvolvidas no presente capítulo e, por isso, cabe retomá-las aqui:

C. Comissões de Controle (Orçamento e Constituição)

H1A: Legisladoras possuem menores chances de integrarem comissões de controle do que seus colegas do sexo masculino;

H2A: Legisladoras possuem menores chances de serem integradas às comissões de controle do que legisladores, mesmo quando possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional;

H3A: Legisladoras possuem menores chances de serem alocadas nas comissões de controle do que legisladores, mesmo quando são leais ao partido.

H4: Legisladoras possuem menores chances de serem alocadas nas comissões de controle do que legisladores, mesmo quando possuem experiência legislativa prévia.

D. Comissões "femininas" (Educação e Assistência social)

H1B: Legisladoras possuem maiores chances de integrarem "comissões femininas" que seus colegas do sexo masculino;

H2B: Legisladoras possuem maiores chances de serem integradas às "comissões femininas" que legisladores, mesmo quando não possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional;

H3B: Legisladoras possuem maiores chances de serem alocadas nas "comissões femininas" do que legisladores, mesmo quando não se vinculam a interesses relacionados à jurisdição comissional.

Como explicitado no capítulo 1, considerando as hipóteses 1A e 1B, espero que o efeito de gênero seja significativo, ou seja, suponho que o desequilíbrio nas proporções entre homens e mulheres nas comissões legislativas sul-americanas seja um viés de gênero, decorrente de regras informais baseadas em estereótipos construídos a partir do sexo de parlamentares. As hipóteses 2A, 2B, 3A, 3B e 4 referem-se a efeitos interativos entre a dimensão de gênero e variáveis de controle.

Como o objetivo da análise é avaliar que fatores estão associados à alocação de legisladoras em comissões legislativas, a unidade de análise se refere à díade legislador/a - país, ou seja, ao/a legislador/a individual em um dado país da amostra no ano de referência. O recorte temporal se refere ao ano inaugural da legislatura⁷³, em que também ocorre a distribuição de vagas nas comissões legislativas. O número total de observações, 869, representa a soma das cadeiras nas Casas legislativas analisadas, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10. Número de observações por país

País	Frequência	%	% cum.
Argentina	257	29.57	29.57
Brasil	513	59.03	88.61
Uruguai	99	11.39	100
Total	869	100	

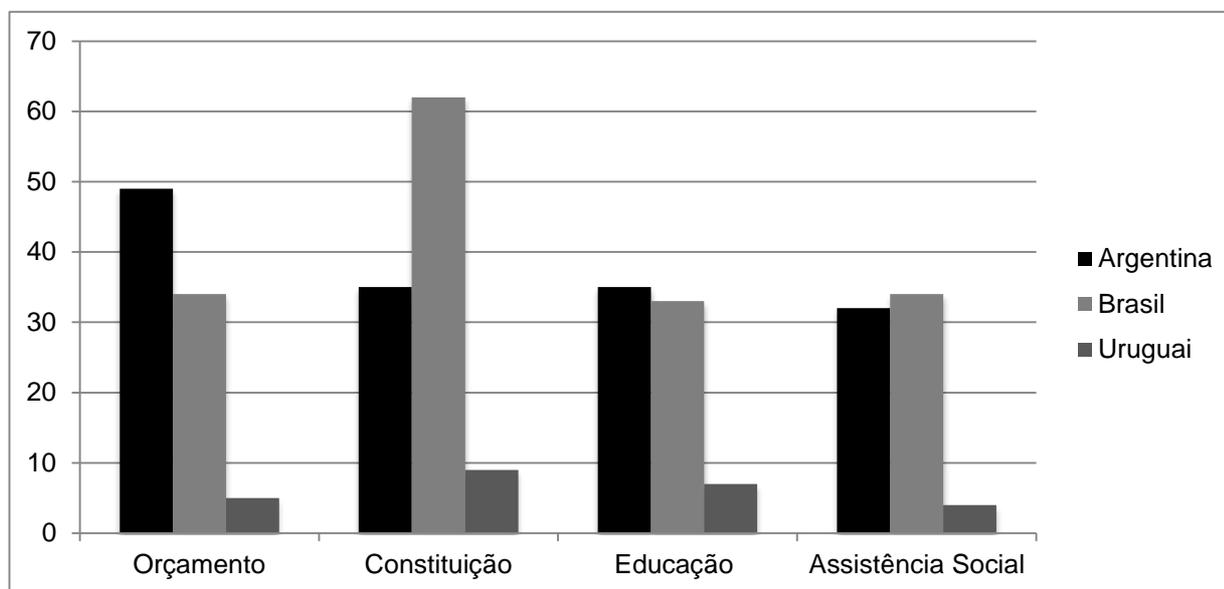
Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Como a análise se pauta pelo tratamento desagregado das comissões de interesse, as variáveis dependentes são quatro variáveis indicadoras e correspondem à integração de legisladoras e legisladores às comissões de interesse. Sua configuração é, portanto, binária ou dicotômica e assume o valor 1 quando o/a legislador/a tiver sido integrado/a à comissão e zero, caso contrário.

⁷³ À exceção da Argentina, em que bianualmente há renovação parcial da legislatura, o recorte temporal inclui legisladores/as pertencentes a duas legislaturas: 2005-2009 e 2007-2011.

Esse processo indica que as variáveis dependentes possuem distribuição binomial, uma vez que a integração às comissões pode ser interpretada como "sucesso" e a não integração como "fracasso". As proporções relativas às variáveis dependentes são apresentadas no Gráfico 3.

Gráfico 3. Variáveis dependentes - Composição das comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

As variáveis independentes consideradas nos modelos incluem características de parlamentares, tais como sexo, lealdade partidária, antiguidade, especialização, experiência profissional, interesse especial e desempenho eleitoral. A descrição das variáveis bem como sua operacionalização podem ser vistas no Quadro 18.

Quadro 18. Variáveis independentes

Variáveis	Descrição
Sexo	1 para legisladoras, 0 para legisladores
Governo	1 se o/a legislador/a estava vinculado/a ao partido do governo ou a algum partido membro da coalizão governante, 0 caso contrário
Lealdade partidária	1 se o/a legislador/a foi ou é membro de diretório estadual ou nacional do partido, 0 caso contrário
Antiguidade	1 se o/a legislador/a foi eleito/a previamente para a Câmara Baixa, 0 caso contrário
Especialização Orçamento	1 se o/a legislador/a possui formação universitária em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Orçamento

Especialização Constituição	1 se o/a legislador/a possui formação universitária em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Constituição
Especialização Ass. Social	1 se o/a legislador/a possui formação universitária em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Educação
Especialização Educação	1 se o/a legislador/a possui formação universitária em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Assistência Social
Experiência profissional Orçamento	1 se o/a legislador/a possui experiência profissional em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Orçamento
Experiência profissional Constituição	1 se o/a legislador/a possui experiência profissional em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Constituição
Experiência profissional Educação	1 se o/a legislador/a possui experiência profissional em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Educação
Experiência profissional Ass. Social	1 se o/a legislador/a possui experiência profissional em áreas correlatas à jurisdição da comissão de Assistência Social
Interesse especial Educação	1 se o/a legislador/a teve ou tem vínculo com sindicatos, cooperativas, associações, fundações e organizações não governamentais vinculadas à jurisdição da comissão de Educação
Interesse especial Ass. Social	1 se o/a legislador/a teve ou tem vínculo com sindicatos, cooperativas, associações, fundações e organizações não governamentais vinculadas à jurisdição da comissão de Ass. Social
Desempenho eleitoral	Posição na lista eleitoral (no caso do Brasil, a posição é dada pelo resultado das eleições)

Fonte: Elaborado pela autora.

As estatísticas descritivas para as variáveis independentes podem ser verificadas na Tabela 11. Esses dados revelam o perfil das elites parlamentares nos países analisados: essas são compostas majoritariamente por homens; a maioria pertence ao partido ou coalizão governante (55,24%) e foi eleita pela primeira vez para a Câmara Baixa (52,01%). Ademais, 44,73% dos/as deputados/as esteve ou está vinculado/a ao diretório estadual ou nacional de seu partido.

A área de especialização mais frequente é aquela relativa à jurisdição da comissão de Constituição, que se refere à graduação em Direito e cursos afins. Quanto à experiência profissional, destaca-se aquela vinculada à jurisdição da comissão de Orçamento, relativa às atividades como empresário/a, administrador/a de empresas, contador/a, bancário/a, diretoria ou conselho de administração de bancos públicos e privados, cargos de gerência, consultoria nas áreas de finanças e planejamento, além da ocupação de cargos públicos não eletivos nas áreas de economia, administração, fazenda e planejamento.

Com relação à existência de interesses especiais relativos à Educação e Assistência Social, verifica-se que a maioria dos/as legisladores/as não possui ou possuiu vínculo com organizações dessa natureza. Finalmente, os dados mostram

que para a variável Desempenho eleitoral a média é de 2,99, e o desvio-padrão de 3,33, o que indica a prevalência de distritos multinomiais, característica de todos os países da amostra. Ademais, considerando a magnitude média dos distritos os países analisados (5,4 na Argentina, 19 no Brasil e 4,1 no Uruguai, segundo ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 37-38), a média aponta para a prevalência de legisladores/as localizados no topo das listas eleitorais (Argentina e Uruguai) ou mais votados (Brasil).

Tabela 11. Variáveis independentes - estatísticas descritivas

Variáveis categóricas	N	Proporção			
		0	1		
Sexo	869	81.47	18.53		
Governo	869	44.76	55.24		
Lealdade partidária	845	55.27	44.73		
Antiguidade	869	52.01	47.99		
Especializ. Orçamento	846	89.72	10.28		
Especializ. Constituição	846	70.09	29.91		
Especializ. Educação	846	95.98	4.02		
Especializ. Assistência Social	846	86.17	13.83		
Experiência profissional Orçamento	856	69.39	30.61		
Experiência profissional Constituição	856	86.21	13.79		
Experiência profissional Educação	856	82.13	17.87		
Experiência profissional Ass. Social	856	82.59	17.41		
Interesse especial Educação	854	86.30	13.70		
Interesse especial Ass. Social	854	92.62	7.38		
Variável contínua	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Desempenho eleitoral	848	1	26	2.99	3.33

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Apesar da disponibilidade dos dados relativos à integração das comissões e resultados eleitorais⁷⁴, o acesso a características biográficas foi um dos desafios enfrentados na realização desta investigação, o que resultou em elevado número de dados perdidos (*missing cases*). O impacto desses dados foi maior para o Uruguai, país com o menor número de observações e em que há maior número de dados perdidos⁷⁵. A Tabela 12 apresenta a distribuição dos dados perdidos segundo variável e país.

⁷⁴ Mais detalhes sobre as fontes de dados podem ser verificados no capítulo 2.

⁷⁵ Como o viés dos dados perdidos poderia prejudicar o ajuste dos modelos, cotejei análises que incluíram todos os países da amostra e outras que excluía o caso uruguaio, que concentra grande

Tabela 12. Dados perdidos

Variáveis	Dados perdidos (freq.)			
	Argentina	Brasil	Uruguai	Total
Lealdade partidária	8	0	16	24
Desempenho eleitoral	9	0	12	21
Especializ. Constituição	5	3	15	23
Especializ. Orçamento	5	3	15	23
Especializ. Educação	5	3	15	23
Especializ. Assistência Social	5	3	15	23
Interesse especial Educação	3	0	12	15
Interesse especial Ass. Social	3	0	12	15
Experiência profissional Constituição	2	0	11	13
Experiência profissional Orçamento	2	0	11	13
Experiência profissional Ass. Social	2	0	11	13
Experiência profissional Educação	2	0	11	13

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Uma primeira aproximação da relação entre variáveis dependentes e independentes é o teste de independência qui-quadrado, que permite verificar se há associação entre as variáveis dependentes e independentes quando essas são categóricas. Ele permite testar a hipótese nula de que não há associação entre a variável dependente e as variáveis independentes. Os p-valores para o teste podem ser visualizados na Tabela 13.

Tabela 13. Teste de independência qui-quadrado (p-valor) para variáveis dependentes e independentes

Variáveis	Integração à comissão			
	Orçamento	Constituição	Educação	Ass. Social
Sexo	0.285	0.332	0.000	0.010
Governo	0.891	0.762	0.385	0.558
Lealdade partidária	0.643	0.750	0.780	0.252
Antiguidade	0.283	0.021	0.030	0.100
Especialização Orçamento	0.000	-	-	-
Especialização Constituição	-	0.000	-	-

número de *missing data*. Os resultados indicaram haver algumas diferenças no ajuste dos modelos: com a exclusão do Uruguai, o efeito da variável Sexo para a composição da comissão de Educação muda de direção, mas também sem apresentar significância estatística. Para essa mesma comissão, a variável Sexo*Interesse especial passa a ser significativa, ao nível de 0,01 e a razão de chance estimada é da ordem de 7,7. Para a comissão de Assistência Social, a interação entre Sexo e Especialização perde significância (p-valor = 0,118), mas seu efeito possui a mesma direção e magnitude semelhante (Razão de chance = 0,31).

Especialização Educação	-	-	0.000	-
Especialização Ass. Social	-	-	-	0.000
Experiência profissional Orçamento	0.003	-	-	-
Experiência profissional Constituição	-	0.000	-	-
Experiência profissional Educação	-	-	0.000	-
Experiência profissional Ass. Social	-	-	-	0.000
Interesse especial Educação	-	-	0.000	-
Interesse especial Ass. Social	-	-	-	0.000

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

A variável de interesse sexo está associada à integração nas Comissões de Educação e Assistência Social. Embora não seja possível afirmar que há relação de causalidade entre essas variáveis, a relação de dependência apontada pelo teste qui-quadrado é um bom indicador da adequação da hipótese 1B, que prevê que legisladoras possuem maiores chances de serem alocadas nas comissões de Educação e Assistência Social.

O teste qui-quadrado aponta para a existência de associação estatisticamente significativa entre as variáveis independentes referidas à especialização, experiência profissional e interesse especial relacionados à jurisdição das comissões e as variáveis dependentes. Tais testes reforçam resultados prévios a respeito da integração das comissões latino-americanas, que indicam que a especialização de legisladoras e legisladores é uma variável relevante nesse processo (SANTOS, 2002; CALVO; SAGARZAZU, 2011, 2011b; MÜLLER; MEIRELES, 2014). A variável antiguidade, por sua vez, está associada à integração nas comissões de Constituição, Educação e Assistência Social, mas é independente da integração à comissão de Orçamento.

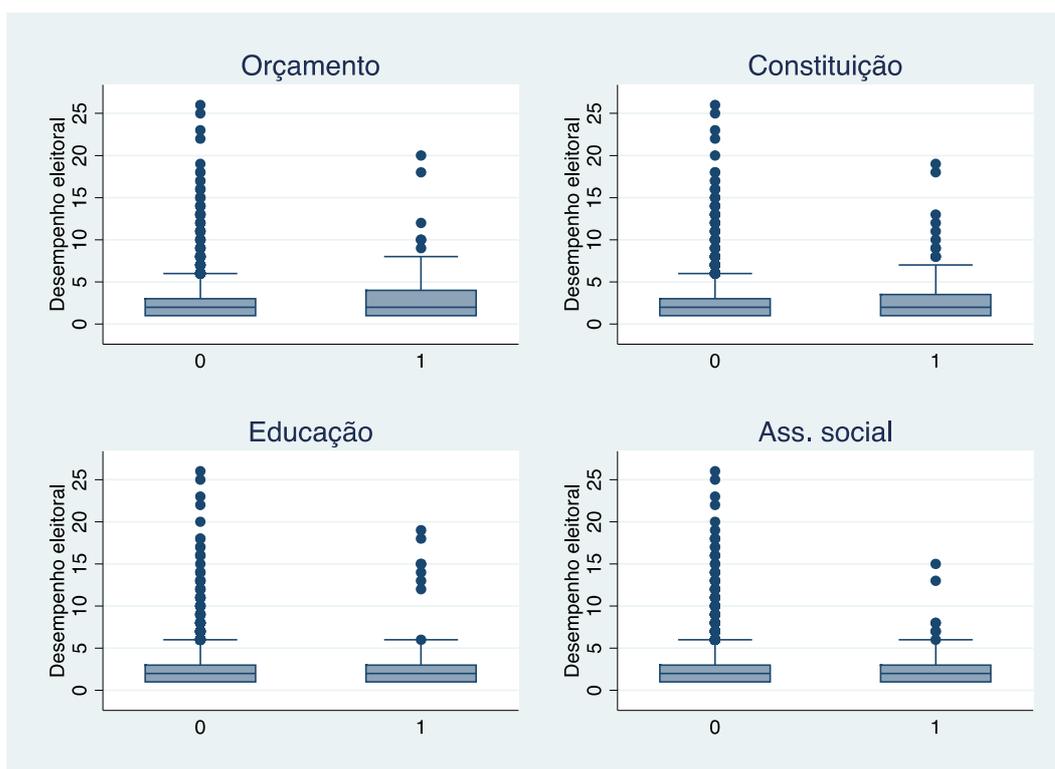
Chama a atenção o fato de que as variáveis dependentes e as variáveis governo e lealdade partidária são independentes, como indicam os p-valores dos testes qui-quadrados apresentados. Apesar de o teste não se referir a relações de causalidade, tal resultado converge com aqueles apontados em análises prévias, que indicam que no contexto de legislativos racionalizados, a expertise dos/as legisladores/as será determinante para sua integração às comissões, contexto em que a lealdade partidária perde relevância como critério para alocação de vagas em tais órgãos (SANTOS, 2002; SANTOS; RENNÓ, 2004).

Além disso, os resultados para a variável governo podem estar relacionados ao critério da proporcionalidade partidária, que é adotado em todos os países analisados, como regra de distribuição de vagas em comissões. Nesse sentido, esse critério assegura, de fato, direitos às minorias partidárias e o resultado do teste é um indicador dessa configuração. Dados os resultados apresentados na Tabela 13, essas variáveis não serão consideradas nos modelos empíricos.

Para avaliar a relação entre as variáveis dependentes e a variável independente desempenho eleitoral, utilizei diagramas de caixa (*boxplot*), que permitem comparar o desempenho eleitoral de legisladores/as integrados/as às comissões de interesse com aqueles/as que não foram integrados/as.

O Gráfico 4 indica que o desempenho eleitoral de parlamentares não integrados/as às comissões de interesse varia mais que aqueles/as integrados/as à comissão, mas a mediana para os dois grupos é bem próxima em todos os casos, concentrada nos primeiros lugares da lista, o que já era esperado, dada a operacionalização da variável. Esses dados podem ser tomados como um indicativo de que desempenho eleitoral não está associado à composição das comissões analisadas. Por esse motivo, essa variável também não será incluída nos modelos.

Gráfico 4. Desempenho eleitoral vs. Integração às comissões de Orçamento, Constituição, Educação e Assistência Social na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Por fim, é importante verificar se há associação entre as variáveis especialização, experiência profissional e interesses especiais, o que poderia implicar em multicolinearidade e afetar o ajuste do modelo. Como essas variáveis são binárias, realizei o teste de associação qui-quadrado. Os p-valores dos testes estão disponíveis nas Tabelas 14 e 15.

Tabela 14. Teste de independência qui-quadrado (p-valor) para variáveis especialização e experiência profissional

	Experiência profissional Orçamento	Experiência profissional Constituição	Experiência profissional Educação	Experiência profissional Ass. Social
Especialização Orçamento	0.000	-	-	-
Especialização Constituição	-	0.000	-	-
Especialização Educação	-	-	0.000	-
Especialização Ass. Social	-	-	-	0.000

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Tabela 15. Teste de independência qui-quadrado (p-valor) para variáveis Especialização e Experiência profissional e Interesse especial

	Experiência profissional Educação	Experiência profissional Ass. Social	Especialização Educação	Especialização Ass. Social
Interesse especial Educação	0.000	-	0.029	-

Interesse especial Ass. Social	-	0.000	-	0.000
--------------------------------	---	-------	---	-------

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

As Tabelas 14 e 15 apontam para a dependência entre as variáveis especialização, experiência profissional e interesse especial. Entretanto, como não é possível avaliar a intensidade de tal relação, essas variáveis serão incorporadas ao modelo. A Tabela 16 e o Gráfico 5 apresentam os resultados dos modelos logísticos com efeitos fixos⁷⁶:

Tabela 16. Razões de chance estimadas a partir de modelos logísticos com efeitos fixos para a composição das comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

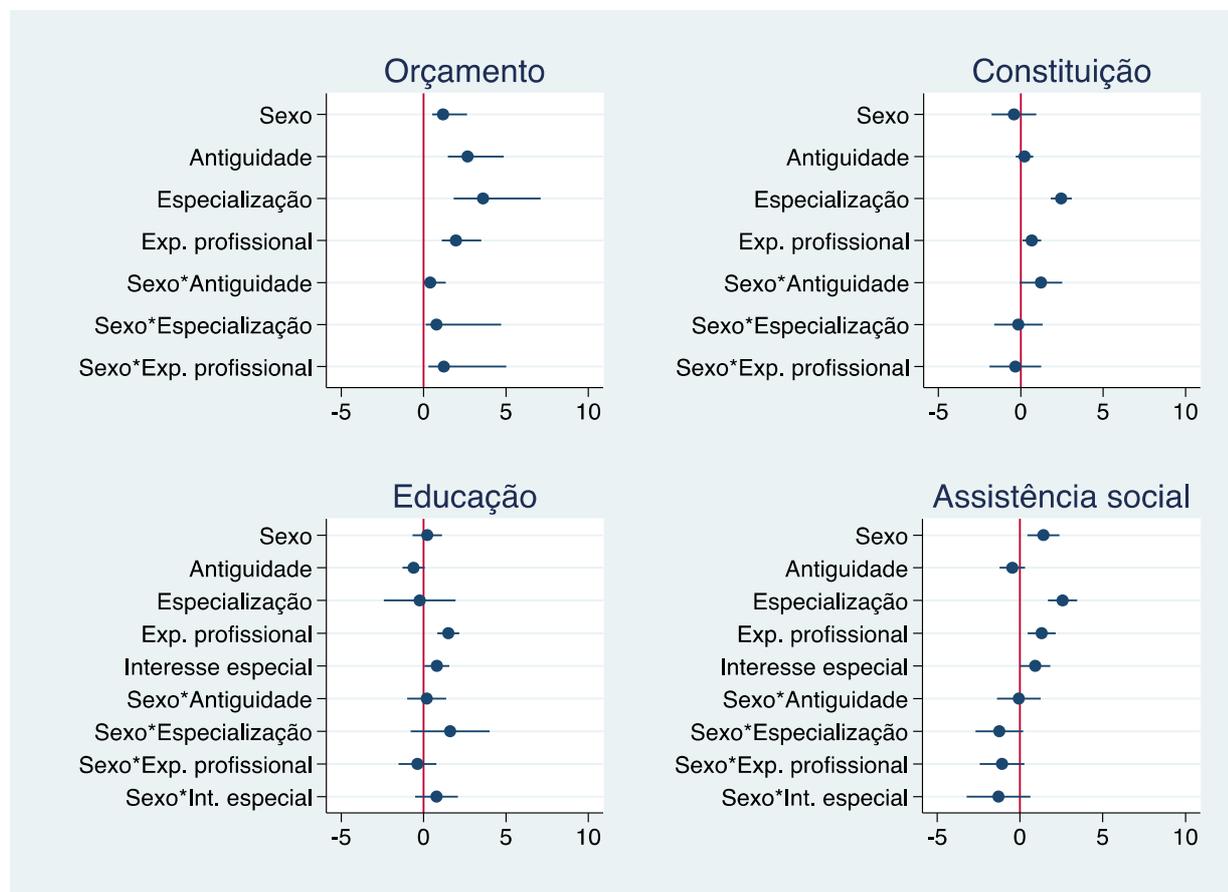
	Orçamento	Constituição	Educação	Assistência social
Sexo	1.18 (0.49)	0.66 (0.46)	1.24 (0.57)	4.14*** (2.04)
Antiguidade	2.671*** (0.82)	1.26 (0.34)	0.543* (0.19)	0.63 (0.25)
Especialização	3.608*** (1.25)	11.66*** (3.81)	0.79 (0.88)	13.16*** (5.91)
Exp. profissional	1.963** (0.58)	1.952** (0.56)	4.491*** (1.51)	3.72*** (1.61)
Interesse especial	- -	- -	2.24*** (0.86)	2.52** (1.16)
Sexo*Antiguidade	0.40 (0.25)	3.420* (2.25)	1.21 (0.73)	0.93 (0.63)
Sexo*Especialização	0.78 (0.72)	0.86 (0.65)	5.02 (6.14)	0.29* (0.21)
Sexo*Exp. profissional	1.23 (0.88)	0.72 (0.58)	0.69 (0.40)	0.34 (0.23)
Sexo*Interesse especial			2.20 (1.46)	0.27 (0.77)
N = 846				
Log-likelihood	-239.64	-235.91	-208.38	-162.23
LR chi2	42.50	150.88	61.12	127.65
Prob > chi2	0.00	0.00	0.00	0.00

⁷⁶ A escolha do modelo foi justificada no capítulo 2. Foram ajustados modelos com a inclusão parcial das variáveis especialização, experiência profissional e interesse especial com o objetivo de avaliar o impacto da multicolinearidade, dada a dependência entre essas variáveis apontadas nos testes de qui-quadrado, apresentados nas Tabelas 14 e 15. Entretanto, os resultados dos modelos parciais foram muito próximos aos do modelo completo, em termos de razões de chance e erros-padrão, e por isso não foram reportados.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Erro-padrão entre parênteses.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Gráfico 5. Valores preditos para a composição das comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

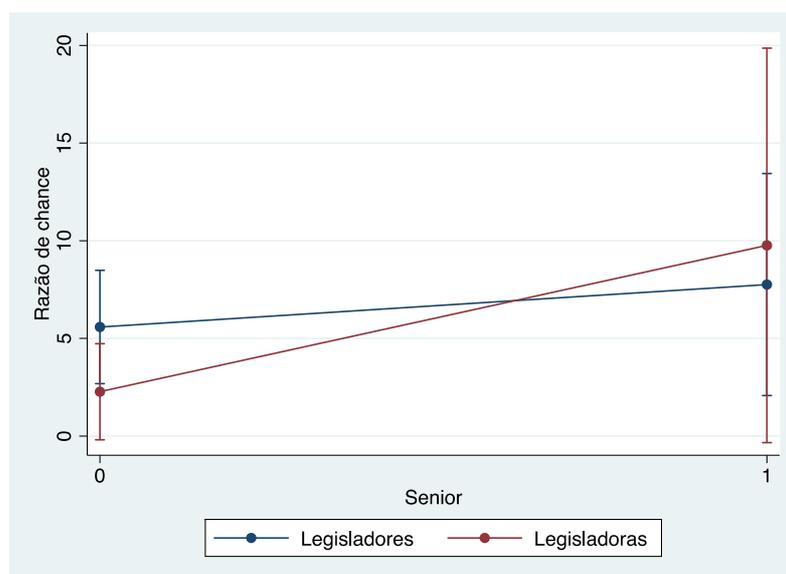


Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

A variável de interesse, sexo, só apresenta significância estatística para a composição da comissão de Assistência Social: a chance de ser nomeado/a para essa comissão é 4,14 vezes maior para uma legisladora que para um legislador. Esse resultado apresenta a direção esperada e corrobora a hipótese 1B, indicando que essa é, de fato, uma comissão feminina, já que as legisladoras são preferencialmente alocadas nesse órgão. Entretanto, cabe mencionar que, para as comissões de Constituição e Educação, apesar de não apresentar significância estatística, o efeito dessa variável se apresentou na direção prevista nas hipóteses 1A e 1B. Já para a comissão de Orçamento, o efeito possui direção contrária ao esperado, indicando que legisladoras possuem maiores chances de serem nomeadas para essa comissão que legisladores. Entretanto, como dito, essa variável não apresentou significância estatística para essa comissão.

Para a comissão de Constituição, avaliando as interações entre a variável sexo e as variáveis de controle, que permitem refinar o entendimento a respeito do viés de gênero no sistema comissional, tem-se que legisladoras com experiência legislativa prévia na Câmara Baixa, ou seja, com antiguidade, possuem maiores chances de serem nomeadas que legisladores. Mais especificamente, as chances de que uma legisladora com experiência legislativa prévia seja nomeada para a comissão de Constituição são 1,26 vezes maiores quando comparadas com as chances de um colega do sexo masculino que possua essa experiência. Isso significa que a experiência legislativa prévia mitiga o viés de gênero, considerando a composição da comissão de Constituição, ampliando consideravelmente as chances de que legisladoras sejam nomeadas para tal comissão⁷⁷. Entretanto, na ausência de experiência legislativa prévia, a chance de uma legisladora ser recrutada para essa comissão são 2,44 menores que as de um legislador também sem essa experiência. O Gráfico 6 apresenta esses resultados:

Gráfico 6. Valores preditos para a interação entre Antiguidade e Sexo na composição da comissão de Constituição na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)



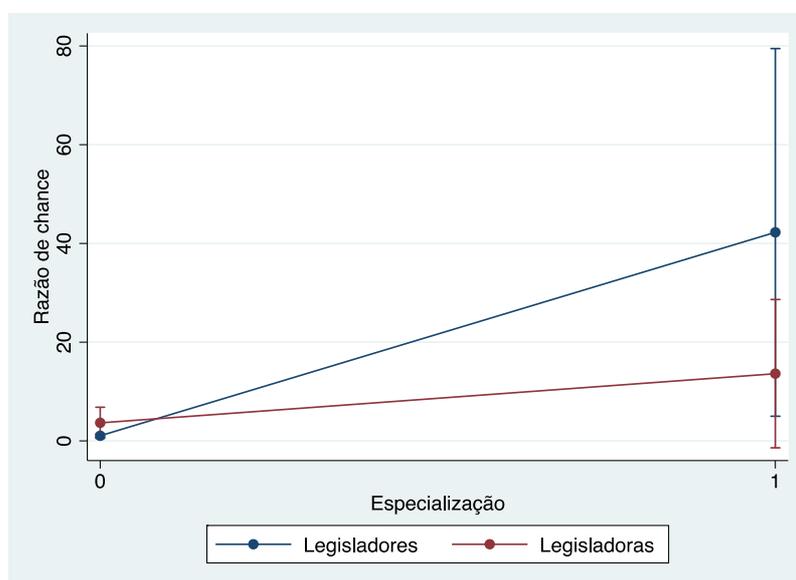
Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Termos interativos também apresentaram significância estatística para a composição da comissão de Assistência Social. As chances de que uma legisladora

⁷⁷ Esses valores foram calculados a partir do comando *margins* do STATA. Para mais informações sobre a análise de interações em modelos logísticos, cf INSTITUTE FOR DIGITAL RESEARCH AND EDUCATION, 2015a. As tabelas com os valores preditos para as interações discutidas aqui podem ser visualizadas no Anexo III.

sem especialização prévia na área seja nomeada para essa comissão são 3,53 vezes maiores que as de um colega do sexo masculino também sem especialização. Entretanto, a especialização em áreas correlatas à jurisdição da comissão associada ao sexo inverte esse quadro: as chances de que uma legisladora com especialização na área seja nomeada para essa comissão são 3,12 vezes menores que as chances de um colega do sexo masculino com especialização na área. Nesse caso, a especialização prévia reforça o viés de gênero, na direção oposta à esperada. Certamente, a construção da variável especialização contribui para esse quadro, uma vez que os cursos universitários considerados afins à jurisdição da comissão de Assistência Social incluem formações em Medicina, Farmácia, Bioquímica e não apenas a formação em Serviço Social, já que em todos os países da amostra a jurisdição comissional inclui a área de Saúde Pública, como detalhado no capítulo 2. Esse resultado aponta também os efeitos da segregação educacional, referida à formação universitária e, ainda que esse quadro tenha se alterado nas últimas décadas, não atingiu as coortes que compõem as elites legislativas em questão.

Gráfico 7. Valores preditos para a interação entre Especialização e Sexo na composição da comissão de Assistência Social na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Esses resultados indicam a existência de um viés de gênero para a composição da comissão de Assistência Social: mesmo na ausência de atuação profissional prévia na área, legisladoras possuem maiores chances de serem

integradas a essa comissão que seus colegas do sexo masculino também sem experiência profissional prévia. Esse dado é especialmente relevante porque pode indicar a operação de estereótipos que reforçam papéis tradicionais de gênero e que relegam às mulheres atividades relacionadas ao cuidado.

Considerando as variáveis de controle, a experiência legislativa prévia na Câmara Baixa, medida pela variável antiguidade, possui significância estatística para a composição das comissões de Orçamento e Educação, entretanto, a direção de seu efeito diverge segundo a comissão: a chance de ser nomeado/a para a primeira aumenta em 2,671 vezes caso o/a legislador/a possua experiência legislativa prévia, enquanto para a segunda, essa característica implica em redução da chance pela metade. Esse quadro explicita o status diferencial das comissões legislativas e pode indicar que legisladores/as novatos/as dificilmente serão nomeados/as para comissões mais prestigiosas ou influentes, estratificação já apontada na literatura sobre comissões legislativas. Interessante, portanto, observar que, além dos eixos maioria/minoria partidária e maioria/minoria política, outros princípios de estratificação operam na alocação de recursos políticos.

5.3 Desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas como viés de gênero?

Os resultados apontam para a relevância da expertise para a composição das comissões legislativas, seja essa derivada da formação universitária ou da experiência profissional de parlamentares. Para todas as comissões, à exceção da de Educação, a especialização relativa ao grau superior em área correlata à jurisdição comissional amplia as chances de que um/a legislador/a seja nomeado/a para a comissão. No caso da experiência profissional, esta implica em aumento das chances de nomeação para todas as comissões analisadas. A variável interesse especial apresentou efeitos na direção prevista pelo modelo distributivo, mas com significância estatística apenas para a comissão de Educação.

Considerando os resultados apresentados, é importante mencionar, com relação à dimensão analítica, que a estratégia de avaliar a integração das comissões legislativas de forma desagregada foi acertada, uma vez que, mesmo que os resultados para as comissões geralmente agrupadas como "comissões poderosas" (*power committees*) ou de controle tenham sido similares, esses não foram idênticos. Isso indica que a estratégia de agregar comissões distintas obscurece os

mecanismos que orientam sua composição e atesta que fatores não abordados nesta pesquisa, como saliência das jurisdições, podem afetar sua composição.

Por fim, a variável sexo, utilizada como uma aproximação ainda que limitada da dimensão de gênero, permite compreender o processo de integração da comissão de Assistência Social, cuja jurisdição reproduz as atividades tradicionalmente associadas às mulheres, relativas ao cuidado. Esse resultado indica que não se pode afirmar que a desproporção entre homens e mulheres nas comissões de Constituição e Orçamento decorra de um viés de gênero que operaria no Legislativo e, mais especificamente, a partir das regras de distribuição de assentos em comissões legislativas.

Ademais, os termos interativos elucidam alguns mecanismos interessantes: no caso da comissão de Constituição, a experiência legislativa prévia media os efeitos da variável sexo, uma vez que legisladoras eleitas previamente para a Câmara Baixa possuem maiores chances de serem nomeadas para essa comissão que legisladores com a mesma experiência. Na comissão de Assistência Social, entretanto, as interações indicam que parece operar de fato um viés de gênero, uma vez que legisladoras sem especialização e sem experiência profissional na área possuem maiores chances de serem nomeadas para essa comissão que seus colegas do sexo masculino que também não possuem expertise relacionada à jurisdição comissional. Ainda para essa comissão, é importante observar que legisladoras com especialização possuem menores chances de serem nomeadas que seus colegas do sexo masculino também com especialização na área abrangida pela jurisdição comissional.

Esse quadro mostra que, no caso da comissão de Assistência Social, a especialização das legisladoras implica em desvantagem, o que contraria os achados de pesquisas prévias e indica que o viés de gênero existe. Combinado aos efeitos discutidos no parágrafo anterior, parece que o que conta no processo de composição dessa comissão é uma percepção tradicional e essencialista da expertise das legisladoras e não sua formação educacional ou profissional. Quer dizer, parece que as legisladoras são tomadas como "*experts naturais*" em assuntos relativos ao cuidado.

Por fim, é importante esclarecer que a elucidação dos mecanismos causais associados a essa configuração requer uma abordagem metodológica distinta

daquela desenvolvida no escopo deste trabalho, especialmente se se considera a inexistência de dados relativos às preferências de legisladores/as a respeito da distribuição de vagas em comissões legislativas. Apesar disso, como defendo no capítulo 1, é importante desconfiar de argumentos que partam de uma definição essencialista das mulheres e que desconsidere a diversidade existente entre as legisladoras, referente a diferenças em termos de carreiras políticas, pertencimento partidário e expertise.

CONCLUSÃO

Essa tese se voltou à análise da representação política de mulheres com especial ênfase na arena legislativa. Essa estratégia se baseou na tentativa de integrar as análises feministas sobre a inclusão política de mulheres e o campo de estudos sobre instituições políticas (KENNEY, 1996; MACKAY; WAYLEN, 2009; CHAPPELL, 2010; MACKAY; KENNY; CHAPPELL, 2010). Assim, diferentemente dos estudos que enfatizam a entrada ou acesso de mulheres no/ao Legislativo e os efeitos da elevação do percentual de legisladoras, dediquei-me ao estudo das condições de trabalho e influência asseguradas às legisladoras.

Nesse sentido, analisei os recursos garantidos às mulheres eleitas, classificadas como uma minoria política, para que essas pudessem influenciar o processo decisório. Partindo das contribuições de Binder (1997), esses recursos foram tratados como direitos de minorias políticas, ou seja, direitos garantidos ou mobilizados à/por parlamentares individuais, que os/as permitem afetar o curso do processo legislativo, seja a partir da introdução de temas na agenda, da introdução e aprovação de iniciativas legislativas, da obstrução ou dilação de proposições ou ainda na fiscalização de ações do poder Executivo. Tratar as legisladoras como minoria política consiste em uma das inovações trazidas pela presente pesquisa, fruto da combinação entre dois campos distintos (e por vezes estranhos) da Ciência Política.

O foco da análise recaiu sobre as comissões legislativas, arenas decisórias relevantes se se considera as minorias políticas, em virtude de sua escala e das garantias de especialização associadas ao trabalho comissional. Entretanto, como dito na Introdução, pesquisas recentes apontaram a existência de um viés de gênero no processo de recrutamento para as comissões legislativas, dada a desproporção entre legisladores e legisladoras nesses órgãos (IPU, 2006; BALLINGTON, 2008). A avaliação desse diagnóstico consistiu no objetivo central da tese, ou seja, essa pesquisa buscou investigar em que medida essa desproporção poderia ser classificada como um viés de gênero ou se e como outros fatores afetariam essa configuração. Teoricamente, essa análise se assentou no conceito de divisão sexual do trabalho, que prevê a separação e hierarquização das atividades masculinas e femininas.

Partindo da definição de minorias políticas, revisei as teorias clássicas sobre comissões legislativas, com o objetivo de identificar critérios subjacentes ao processo de recrutamento para esses órgãos, além de explicitar o lugar reservado às minorias políticas nos modelos analíticos. Esse percurso orientou a construção das hipóteses do trabalho, que buscaram avaliar se e de que forma a dimensão de gênero afeta o processo de recrutamento, além de verificar como essa dimensão interage com outros fatores, como especialização e lealdade partidária, na conformação do fenômeno de interesse. Essa releitura das análises clássicas também pode ser vista como uma novidade, porque as amplia para além de seus objetivos iniciais e também porque se distingue da abordagem recorrente na literatura sobre o tema.

As hipóteses desenvolvidas se basearam em quatro argumentos. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que a dinâmica de gênero opera informalmente, uma vez que sua adoção como critério para alocação de recursos é injustificável no contexto das democracias contemporâneas. Desse modo, a discussão sobre divisão sexual do trabalho legislativo permite supor que o desequilíbrio nas proporções entre homens e mulheres nas comissões legislativas sul-americanas seja um viés de gênero, decorrente de regras informais baseadas em estereótipos construídos a partir do sexo de parlamentares.

Em segundo lugar, é importante considerar que a desproporção entre legisladores e legisladoras nas comissões legislativas só pode ser considerada um viés de gênero se essa dimensão se sobrepuser a outras características consideradas relevantes no processo de composição das comissões legislativas, tais como especialização prévia relacionada à jurisdição comissional. Ou seja, a existência do viés de gênero implicaria em desvantagem para as mulheres, mesmo quando essas forem especialistas nos temas tratados pela comissão.

Além disso, partindo de análises prévias sobre comissões legislativas, considerei que o sistema comissional não poderia ser caracterizado como um bloco homogêneo, como indicam as análises de Frisch e Kelly (2006), Cox e McCubbins (2007) e mesmo Shepsle (1978), que argumentam que o processo de composição das comissões varia de acordo com a natureza de sua jurisdição. Nesse sentido, a análise se volta às comissões de controle, que concentram importantes prerrogativas que afetam o trabalho das demais comissões. Nessas, prevaleceriam os critérios de expertise e lealdade partidária, enquanto para as demais, a existência

de especialização prévia e vinculação com interesses específicos, conforme as implicações dos modelos apresentados.

A essa classificação agreguei a caracterização das comissões em "femininas" e "masculinas", considerando a hipótese da divisão sexual do trabalho legislativo que prevê separação e hierarquização entre atividades de legisladores e legisladoras. Assim, as comissões de controle poderiam ser também consideradas "comissões masculinas", enquanto comissões relacionadas aos papéis tradicionalmente associados às mulheres seriam definidas como "comissões femininas".

Finalmente, a releitura dos modelos clássicos explicitou a centralidade dos partidos políticos como definidores da estrutura de oportunidades no Legislativo e como mediadores na alocação de recursos políticos. Nesse sentido, considere que a análise da alocação de legisladores/as em comissões legislativas deveria considerar a influência de diferentes arranjos intra-partidários e, mais especificamente, de sua relação com a dimensão de gênero, como indica Lovenduski (1993).

Para averiguar as hipóteses, desenvolvi uma pesquisa comparada, a partir de três casos: Argentina, Brasil e Uruguai. A seleção desses casos se pautou pela identificação de casos semelhantes, o que permitiria "controlar" os efeitos de variáveis não observadas. Essa semelhança se relaciona a características institucionais (como tipo de sistema eleitoral, por exemplo) e sociais (como características sócio-demográficas e valores). A pesquisa partiu de contribuições prévias sobre o tema (HEATH; SCHWINDT-BAYER; TAYLOR-ROBINSON, 2005; CHASQUETTI; PÉREZ, 2012; REZENDE, 2014), buscando superar lacunas teóricas, a partir da discussão sobre divisão sexual do trabalho legislativo e direitos de minorias políticas, e empíricas, relacionadas às variáveis incluídas nos modelos e a estratégias analíticas. Relevante explicitar que, diferentemente dos trabalhos mencionados, as comissões legislativas foram analisadas de forma desagregada, o que permitiu identificar diferentes padrões de recrutamento segundo as diferentes jurisdições comissionais. Os resultados apresentados a seguir indicam que essa estratégia foi acertada, uma vez que houve variação de acordo com a comissão analisada. Considero que essa também é uma contribuição da pesquisa desenvolvida, referida à dimensão metodológica.

A partir desse recorte, os capítulos 3, 4 e 5 se voltaram à análise dos sistemas comissionais, da alocação de legisladoras em comissões de controle e do processo de recrutamento para comissões de controle e comissões "femininas", respectivamente.

No capítulo 3 a discussão se voltou à análise do sistema comissional, com o objetivo de identificar se e como esses asseguravam direitos a minorias políticas. As contribuições de Ström (1984, 1998) e Mattson e Ström (1995) permitiram retomar elementos-chave dos modelos analíticos apresentados no capítulo 1 e avaliá-los à luz dos direitos de minorias políticas, considerando sua estrutura, procedimentos e poderes relacionados que configuram potencialmente direitos de minorias políticas. Para tanto, foram investigados as Constituições, os Regimentos Internos das Casas Legislativas e documentos correlatos e os sítios eletrônicos das Câmaras Baixas e do poder Executivo nos países analisados. Os dados foram organizados em uma medida sintética, o Índice de Direitos de Minorias via sistema comissional (IDM). Essa medida indicou que, considerando os três países da amostra, o Brasil garante mais recursos às minorias políticas através da organização do sistema comissional, seguido da Argentina e do Uruguai, nessa ordem.

Apesar de convergir com a configuração mais consensual da democracia brasileira quando comparada aos demais países, o resultado deve ser visto com cautela: a ênfase em aspectos formais representa um viés que favorece o Brasil, já que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados é mais detalhado que na Argentina e no Uruguai; essa ênfase também não permite identificar outros dispositivos mobilizados pelas minorias políticas para influenciar o processo decisório, já que não capta aspectos comportamentais, extremamente relevantes nos estudos sobre instituições políticas e sobre seu caráter generificado (BINDER, 1997; MACKAY; KENNY; CHAPPELL, 2010). Finalmente, uma lacuna importante diz respeito aos efeitos do IDM na alocação de mulheres nas comissões legislativas. Apesar de relevante, essa análise não pôde ser realizada, considerando a estrutura dos dados (pequeno número de casos). De qualquer forma, o IDM permitiu avaliar empiricamente o argumento avançado no capítulo 1, relativo aos direitos assegurados às legisladoras através do sistema comissional, reforçando também a importância das comissões legislativas especialmente para a atuação de minorias legislativas. Cabe a análises futuras avaliar quais os efeitos desse índice na alocação de recursos para minorias políticas no Legislativo.

Nos capítulos 4 e 5, o objeto da análise foi o processo de recrutamento para as comissões legislativas. No capítulo 4, a análise se voltou à organização interna dos partidos, especialmente no que se refere às estratégias de alocação de recursos entre homens e mulheres. Partindo do suposto que partidos, assim como Legislativos, são arenas generificadas e que a inclusão de mulheres nos parlamentos está intimamente relacionada ao acesso desse grupo a recursos intra-partidários. Isso posto, foi analisado o recrutamento para as comissões de controle, uma vez que, considerando a literatura apresentada no capítulo 1, tais comissões são mais salientes considerando a lógica partidária (COX; MCCUBBINS, 2005, 2007; FRISCH; KELLY, 2006).

Tomando a caracterização de Lovenduski (1993) a respeito das estratégias partidárias para a inclusão de mulheres, analisei os estatutos de 22 partidos representados nas Câmaras Baixas que compõem a amostra, com o objetivo de caracterizar a incorporação das demandas por inclusão de mulheres, atentando especificamente para a existência de reserva de vagas em órgãos decisórios intra-partidários, partindo das análises de Frisch e Kelly (2003, 2006), Caul (2001) e Kittilson (1997, 2011, 2013). Interessante observar que, apesar de comporem a maioria (como na Argentina e Uruguai) ou uma "grande minoria" (no Brasil) nas "bases" partidárias, as mulheres eram, no período analisado, minoria nos comitês executivos nacionais dos partidos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2009; BRASIL, 2013).

Contudo, a partir dos resultados do modelo empírico, verifiquei que a variável reserva de vagas no comitê executivo nacional não é um bom preditor para a alocação de legisladoras na comissão de Orçamento. Não obstante, o percentual de mulheres na bancada partidária mostrou-se relevante: quanto maior esse percentual, maiores as chances que as legisladoras integrem a referida comissão. Esse resultado é intuitivo e indica que a eleição de mais mulheres é importante para garantir que essas ocupem espaços de destaque no Legislativo.

Considerando a discussão sobre minorias políticas desenvolvida no capítulo 1, esses resultados apontam ainda que a inclusão de mulheres no Legislativo passa pela discussão sobre o tamanho dessa minoria política e não apenas pela garantia de direitos às minorias políticas. Em outras palavras, a existência de uma massa crítica ou de uma "grande minoria" é um passo importante para que as legisladoras tenham acesso a recursos políticos.

Nesse sentido, a presença de mulheres nos partidos também se mostrou relevante, mas não como previsto na hipótese 5: mais importante que garantir que as mulheres tenham acesso a cargos nos órgãos diretivos máximos dos partidos políticos, é assegurar que mais mulheres sejam eleitas e que essas se tornem maiorias ou "grandes minorias" nas bancadas partidárias. Considerando a discussão sobre a reconfiguração dos partidos políticos e do predomínio de sua "face" legislativa (MAIR, 2003; KATZ; MAIR, 2002, 2009; PANEBIANCO, 2005), esse indicador parece ser mesmo apropriado para avaliar o acesso das legisladoras às comissões de controle. Em outras palavras, o tamanho da minoria intrapartidária importa e, parece ser necessário que as legisladoras superem sua dupla condição de minoria para que possam ter acesso a recursos políticos importantes.

Apesar dos limites da análise realizada, relacionados à indisponibilidade de dados dos partidos políticos, espero ter contribuído para explicitar a necessidade de incluir os partidos nas investigações sobre representação política de mulheres, ampliando a discussão para além da composição de listas eleitorais, inserindo outros aspectos relativos à dimensão intrapartidária, apontados por Lovenduski (1993) e Santos, Paula e Seabra (2012).

Finalmente, no capítulo 5 avaliei o processo de recrutamento para as comissões legislativas, com o intuito de investigar em que medida esse se orienta por um viés de gênero. Assim, considerando variáveis relevantes nos modelos analíticos apresentados no capítulo 1 e sua interação com a dimensão de gênero, verifiquei que essa dimensão é central no recrutamento para a comissão de Assistência Social, cujas jurisdições reproduzem as atividades tradicionalmente "femininas". Ademais, os resultados indicam que não se pode afirmar que a desproporção entre homens e mulheres nas comissões de Constituição e Orçamento decorra de um viés de gênero, mas sim de características associadas ao perfil de legisladores e legisladoras ou a características exógenas ao Legislativo, relativas à configuração de carreiras profissionais e políticas⁷⁸.

Os resultados também corroboram os achados de análises prévias, que indicam a relevância da expertise para a composição das comissões legislativas, seja essa derivada da formação universitária ou da experiência profissional de

⁷⁸ Para estudo sobre carreiras políticas de legisladoras e legisladores nos países estudados, ver Marques (2012).

parlamentares, o que indica que, dentre as perspectivas analíticas apresentadas no capítulo 1, destaca-se o chamado modelo informacional.

Entretanto, a análise mais detida dos resultados elucida alguns mecanismos importantes: por um lado, no caso da comissão de Constituição, a experiência legislativa prévia media os efeitos da variável sexo, garantindo maiores chances às legisladoras que foram eleitas previamente para a Câmara Baixa. Por outro lado, na comissão de Assistência Social, parece operar de fato um viés de gênero, uma vez que legisladoras sem *expertise* possuem maiores chances de serem nomeadas para essa comissão que seus colegas do sexo masculino que também não possuem *expertise* relacionada à jurisdição comissional. Parece, portanto, que o que conta no processo de composição dessa comissão é a percepção tradicional e essencialista da *expertise* das legisladoras, associada à dimensão do cuidado.

Esse resultado remete ao conceito de *tokenism*, mobilizado por Dahlerup (1993; 2006) a partir da obra de Kanter (1977), que prevê que, no caso de minorias muito pequenas ou de grupos muito desproporcionais, as minorias tendem a ser avaliadas a partir de estereótipos ou ainda, indivíduos pertencentes à minorias são julgados a partir de características ou comportamentos usualmente associados ao grupo. O viés de gênero associado ao recrutamento de legisladoras para a comissão de Assistência Social parece ilustrar de forma exemplar esse conceito, uma vez que, legisladoras sem especialização prévia na comissão possuem maiores chances de serem nela alocadas que seus colegas do sexo masculino com as mesmas características. Assim, ainda que a amostra inclua um país com uma "grande minoria" de legisladoras, sua dupla condição minoritária (minorias política no Legislativo e nas bancadas partidárias) pode reforçar a mobilização desses estereótipos quando da distribuição de vagas em comissões legislativas.

Cabe ainda mencionar que para esclarecer os mecanismos causais que implicam nessa configuração seria importante, além de ampliar a análise aqui apresentada, considerando uma série temporal e incluindo outros casos, combinar análises quantitativas e qualitativas, de forma a investigar quais as preferências de legisladores/as no tocante às comissões legislativas, o que permitiria avaliar se e como a desproporção entre homens e mulheres nessas instâncias se deve também às suas preferências e à relação entre essas e as regras de distribuição de vagas em comissões. Ademais, o próximo passo decorrente da investigação aqui

apresentada diz respeito aos efeitos da composição das comissões legislativas para a representação substantiva de mulheres ou em que medida o viés de gênero e a conformação das comissões pode impactar os resultados do processo decisório. Cabe também avaliar se, em que medida e em que contexto os direitos de minorias políticas discutidos no capítulo 3 são de fato acionados estrategicamente pelas legisladoras ou se essas optam por estratégias relacionadas a arenas distintas.

Não obstante, a investigação realizada permite pensar a representação política de mulheres além dos números relativos, incorporando a discussão sobre os recursos disponíveis para sua atuação no Legislativo. O conceito de minoria política apresenta possibilidades analíticas importantes, como visto no capítulo 1, além de fundamentar uma conexão entre os estudos legislativos e os estudos feministas e de gênero. Assim, o trabalho avança analiticamente com relação àqueles previamente desenvolvidos (tais como os de HEATH; SCHWINDT-BAYER; TAYLOR-ROBINSON, 2005; CHASQUETTI; PÉREZ, 2012), quando, além da incorporação do gênero (operacionalizado como sexo) às variáveis recorrentemente utilizadas na análise do recrutamento das comissões legislativas, também propõe um referencial analítico para pensar a representação política de mulheres via comissões legislativas. Além disso, ao analisar as comissões legislativas de forma desagregada, a investigação retoma importante *insight* dos modelos clássicos sobre comissões legislativas, estratégia que, combinada à discussão sobre divisão sexual do trabalho legislativo, permite avaliar mecanismos distintos relacionados ao processo de recrutamento para as diferentes comissões. Por fim, a investigação desenvolvida indica que não é adequado desconsiderar o caráter genericado das instituições políticas e que é importante e adequado incluir a dimensão de gênero nas análises sobre o Legislativo e, mais especificamente, sobre comissões legislativas.

Ademais, ao incorporar à análise a discussão sobre partidos políticos, a tese se volta a uma dimensão por vezes negligenciada, mas que se mostrou central na organização do processo decisório nos países analisados. Além disso, ao retomar as análises sobre partidos legislativos (MAIR, 2003; KATZ; MAIR, 2002, 2009; PANEBIANCO, 2005), amplia as análises de Lovenduski (1993), Caul (1999, 2001), Kittilson (1997, 2011), O'Brien (2012, 2013, 2015), ao articular características partidárias e alocação de recursos políticos. Ainda que a variável de interesse, percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais, não tenha se apresentado

como boa preditora para alocação de legisladoras em comissões de controle, a variável percentual de mulheres nas bancadas partidárias, explicita a dupla condição minoritária enfrentada pelas mulheres no Legislativo e aponta para a necessidade de aprofundar a análise sobre a relação entre gênero, partidos e representação política para além da arena eleitoral.

Finalmente, apesar das lacunas mencionadas, a pesquisa apresentada indica que a explicitação da desigualdade de gênero no Legislativo deve se basear não apenas em dados descritivos, devendo se voltar aos mecanismos causais que podem implicar no acesso diferencial de legisladores e legisladoras a recursos políticos. Assim, a superação das desigualdades de gênero requer, também, um diagnóstico preciso acerca de suas causas, que pode orientar o desenho de estratégias e políticas adequadas. No caso do recrutamento para as comissões legislativas analisadas, essas parecem se voltar à eleição de mais mulheres e ao consequente incremento do percentual de mulheres nas bancadas partidárias, à superação das desigualdades relacionadas à especialização universitária e experiência profissional e à superação de estereótipos de gênero, que terminam por reforçar papéis tradicionais associados às mulheres.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, M. (Dir.). *Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)*. Universidad de Salamanca, 1994-2005.

_____. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS, 2004. Disponível em: < <http://americo.usal.es/oir/opal/libros.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

ALEMÁN, E. Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures. *Latin American Politics Society*, n. 48, v. 3, p. 125-155. 2006. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1353/lap.2006.0028>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

ALLES, S. Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013. *América Latina Hoy*, v. 66, p. 69-94. 2014.

AMERICA LATINA GENERA. Gestión del conocimiento para la igualdad de género. Centro de Gobierno. Parlamentos. *Formas organizativas parlamentarias*. [S.l.]: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponível em: <http://americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2114&Itemid=561>. Acesso em: 22 abr. 2015.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, O., COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, n. 55, v. 4, p. 550-578. 2003.

ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Ed. Unesp. 2004.

ANCHIETA, T. M. V. Controle Legislativo de Constitucionalidade de Proposições: Recurso contra Pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. 2003. 44 f. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa). Universidade de Brasília; Câmara dos Deputados, Brasília. 2003.

ANJOS, A. B. Site do PSDB voltado a mulheres tem sessão com receitas culinárias. Portal Forum. 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2015/04/site-do-psdb-voltado-a-mulheres-tem-sessao-com-receitas-culinarias/>>. Acesso em: 19 mai 2015.

ARAÚJO, C. As cotas por sexo na competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, n.1, v. 44, p. 155-195. 2001.

_____. A intercessão entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação. 2004. Disponível em: <https://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_intercessao_entre_genero_.pdf> . Acesso em 10 abr. 2014.

_____. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 193-215. 2005.

_____. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, p. 23-59, 2009.

_____. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo—um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Revista Estudos Feministas*, v. 18, n. 2, p. 567-584, 2010.

_____. Mujeres y elecciones en Brasil: las cuotas y su (in)eficácia. In: ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (Eds.). *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta. 2008. p. 87-106.

ARCHENTI, N.; JOHNSON, N. Integração da perspectiva de género na agenda legislativa, com e sem quotas: estudo comparativo entre a Argentina e o Uruguai. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 52, p. 133-153. 2006.

ARCHENTI, N.; TULA, M. I. Algunas cuestiones iniciales sobre: las leyes de cuotas. In: _____. (Eds.). *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta. 2008a. p. 9-30.

_____. La ley de cuotas en la Argentina: un balance sobre los logros y obstáculos. In: _____. (Eds.). *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta. 2008b. p. 31-54

BALLINGTON, J. (Ed.). *Equality in Politics: A survey of Women and Men in Parliaments*. n. 54. Inter-parliamentary union. 2008.

BARTELS, B. Beyond "fixed versus random effects": a framework for improving substantive and statistical analysis of panel, time-series cross-sectional, and multilevel data. *The Society for Political Methodology*, p. 1-43, 2008.

BARREIRA, I; GONÇALVES, D. N. "Presença" e "ausência" de candidatas: mapeando representações de dirigentes partidários. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 315-336.

BECKWITH, K. A comparative politics of gender symposium introduction: Comparative politics and the logics of a comparative politics of gender. *Perspectives on Politics*, v. 8, n. 01, p. 159-168. 2010.

BEJÁR, L. La representación parlamentaria en America Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el congreso. *America Latina Hoy*, n. 47. 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *GEPPAL*: Base de datos de Género y Partidos Políticos en América Latina. 2009. Disponível em: <<http://www.iadb.org/research/geppal>>. Acesso em 18 de jun 2014.

BINDER, S. A. *Minority Rights, Majority Rule*: Partisanship and the Development of

BRASIL. *Mais mulheres na política: mulher, tome partido!* Brasília: Senado Federal. Procuradoria Especial da Mulher, 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496489>>. Acesso em 10 de mai. 2015.

BUTLER, J. *Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do "sexo"*. O corpo educado: pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

CALVO, E.; TOW, A. En el cajón del presidente: autoridad política y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico*. 2010.

CALVO, E.; SAGARZAZU, I. Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 1. 2011a.

_____. El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n. 4 . 2011b.

CARROLL, R.; COX, G. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 2, p. 220-236, 2012.

CASTRO SANTOS, M. H.; COUTINHO, M. J. V. Política comparada: estados das artes e perspectivas no Brasil. *BIB*, n. 54, p. 5-44. 2004.

CASA ROSADA. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina, 2014. Disponível em: < <http://www.caserosada.gob.ar/gobierno/autoridades-nacionales>>. Acesso em 25 set. 2014.

CAUL, M. Women's Representation in Parliament The Role of Political Parties. *Party politics*, v. 5, n. 1, p. 79-98. 1999.

_____. Political parties and the adoption of candidate gender quotas: A cross-national analysis. *Journal of Politics*, v. 63, n. 4, p. 1214-1229. 2001.

CHAPPELL, L. Comparative gender and institutions: Directions for research. *Perspectives on Politics*, v. 8, n. 01, p. 183-189. 2010.

CHASQUETTI, D. Cabinets and Legislative Cartels in Uruguay: Examining the Legislative Consequences of Government Formation. *Journal of Politics in Latin America*, n. 5, v. 1, p. 67-94. 2013.

CHASQUETTI, D., PERÉZ, V. Mujeres em los margenes?: sistema de comisiones y poder de asignación en el parlamento uruguayo. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), p. 383-409. 2012.

CHILDS, S.; KROOK, M. L. The Substantive Representation of Women: Rethinking the 'Critical Mass' Debate. *Politics and gender*. 2006.

CLARKE, K. A.; PRIMO, D. M. *A model discipline: Political science and the logic of representations*. Oxford University Press, 2012.

COMMITTEE on Appropriations. US House of representatives. Washington, DC. Estados Unidos. 2015a. Disponível em: <<http://appropriations.house.gov/about/>>. Acesso em: 17 mai. 2015.

COMITTEE on Rules. US House of representatives. Washington, DC. Estados Unidos. 2015b. Disponível em: <<http://rules.house.gov/about>>. Acesso em: 17 mai. 2015.

COMITTEE on Ways and Means. US House of representatives. Washington, DC. Estados Unidos. 2015c. Disponível em: <<http://waysandmeans.house.gov/about/>>. Acesso em 17 mai. 2015.

COPPEDGE, Michael. A classification of Latin American political parties: Kellogg Institute Working Paper 244. 1997. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/244.pdf>>. Acesso em 05 mai. 2014.

COX, G. The organization of democratic legislatures. In: WEINGAST, B.; WHITTMAN, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. 2005.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press. 2007.

_____. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press. 2005.

DAHLERUP, D. De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en Escandinavia. *Debate feminista*, n. 8. 1993.

_____. The story of the theory of critical mass. *Politics and gender*. 2006.

DE BARBIERI, T. *Género en el trabajo parlamentario: la legislatura mexicana a fines del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO. 2003.

DEERING, C. J.; SMITH, S. S. *Committees in congress*. CQ Press. 1997.

DION, D. *Turning the legislative thumbscrew: Minority rights and procedural change in legislative politics*. University of Michigan Press. 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44. 1998.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Uruguay: Naciones Unidas, 2015. *Género y Derechos Humanos*. Promoción de la Red de Mujeres Políticas en Uruguay Disponible em: <<http://www.unfpa.org.uy/proyectos/proj/promocion-de-la-red-de-mujeres-politicas-en-uruguay.html?Projects=1&ComponentId=3/>>. Acesso em:

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. Gender quotas and women's substantive representation: lessons from Argentina. *Politics & Gender*, v. 4, n. 03, p. 393-425, 2008.

FRISCH, S. A.; KELLY, S. Q. A place at the table: women's committee requests and women's committee assignments in the U.S. House. *Women and Politics*, n. 25. v. 3. p. 1-25. 2003.

_____. *Committee Assignment Politics in the U.S. House of Representatives*. Norman: University of Oklahoma Press. 2006.

GARGARELLA, R. As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

GEDDES, B. How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. *Political analysis*, v. 2, n. 1, p. 131-150. 1990.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. *American Journal of Political Science*, p. 459-490. 1989.

_____. Organization of Informative Committees by a Rational Legislature. *American Journal of Political Science*, n. 34. v. 2, p. 531-564. 1990.

GLOBAL DATABASE OF QUOTAS FOR WOMEN. Suécia: International IDEA / Stockholm University / Inter-Parliamentary Union, 2014. Disponible em: <<http://www.quotaproject.org/>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

GROSECLOSE, Tim; KING, David C. Committee theories reconsidered. In: DODD, L.C.; OPPENHEIMER, B.I. (Eds.). *Congress reconsidered*. Washington, D.C: CQ Press. p. 191-216. 2001.

HALL, R. L.; GROFMAN, B. The committee assignment process and the conditional nature of committee bias. *The American Political Science Review*, p. 1149-1166. 1990.

HEATH, R. M.; SCHWINDT-BAYER, L. A.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, v. 49, n.2, p. 420-436, 2005.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 595-609. 2007.

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA. Congreso de la Nación Argentina. Argentina: Secretaría Parlamentaria. *Dirección Comisiones*, 2014. Disponível em: <<http://www.diputados.gov.ar/secparl/dcomisiones/>>. Acesso em: 7 abr. 2015. HTUN, M. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, n.1, v. 9, p. 225-230. 2001.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. L. . Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. II International Conference on Comparative Presidential Studies and Presidentialism, Belo Horizonte, 2014.

INSTITUTE FOR DIGITAL RESEARCH AND EDUCATION (IDRE). Statistical Computing Seminars. *Deciphering Interactions in Logistic Regression*. Los Angeles: UCLA, 2015a. Disponível em: <http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/seminars/interaction_sem/interaction_sem.htm>. Acesso em 08 abr. 2015.

INSTITUTE FOR DIGITAL RESEARCH AND EDUCATION (IDRE). Statistical Computing. SAS Annotated Output. *Principal Components Analysis*. Los Angeles: UCLA, 2015b. Disponível em: <http://www.ats.ucla.edu/stat/sas/output/principal_components.htm>. Acesso em 08 abr. 2015.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. The Role of Parliamentary Committees in Mainstreaming Gender and Promoting the Status of Women. *Seminar for Members of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equality*, Geneva. 2006.

JONES, B. S. *Multilevel models*. 2007. Disponível em: <<http://psfaculty.ucdavis.edu/bsjones/oxfordML.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2015.

JONES, M. P. Increasing women's representation via gender quotas: The Argentine ley de cupos. *Women & Politics*, v. 16, n. 4, p. 75-98. 1996.

_____. Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women Lessons from the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, v. 31, n. 1, p. 3-21. 1998.

_____. Ley de cuotas y elección de las mujeres: lecciones a partir de la experiencia en Costa Rica. In: ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (Eds.). *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta. 2008. p. 65-86.

JONES, M. P; HWANG, W. Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*. n. 49. v. 2. 2005.

JOHNSON, N. La Política de la Ausencia: Las Elecciones Uruguayas 2004/2005, Las Mujeres y la Equidad de Género. Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía. 2005.

_____. La bancada femenina en Uruguay: un "actor crítico" para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento. *América Latina Hoy*, v. 66, p. 145-165. 2014.

KANTER, R. M. Some effects of proportions on group life: skewed sex ratios and responses to token women. *The American Journal of Sociology*, n. 82. v. 5. p. 965-990. 1977.

KANTHAK, K; KRAUSE, G. A. Valuing diversity in political organizations: gender and "token" minorities in the U.S. House of Representatives. *American Journal of Political Science*, n. 54, p. 839-854. 2010.

_____. Coordination dilemmas and the valuation of women in the U.S. Senate: reconsidering the critical mass problem. *Journal of theoretical politics*, n. 23, v. 2, p. 188-214. 2011.

_____. *The Diversity Paradox: Parties, Legislatures, and the Organizational Foundations of Representation in America*. Oxford University Press. 2012.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. The cartel party thesis: A restatement. *Perspectives on politics*, v. 7, n. 04, p. 753-766. 2009.

_____. The ascendancy of the party in public office: Party organizational change in twentieth-century democracies. In: GUNTHER, R; MONTERO, J.R., LINZ, J.J. (Eds.). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press 2002. p. 113–35.

KENNEY, S. J. New research on gendered political institutions. *Political Research Quarterly*, v. 49, n. 2, p. 445-466. 1996.

KENNY, M. Gender, institutions and power: a critical review. *Politics*, v. 27, n. 2, p. 91-100. 2007.

KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, H. et al. (Orgs.). *Dicionário crítico feminino*. São Paulo: Editora Unesp. 2009. p. 67-75.

KIRCHHEIMER, O. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 349-385. 2012.

KITTILSON, M. C. Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties. *Center for the Study of Democracy*, 1997.

_____. Women, parties and platforms in post-industrial democracies. *Party Politics*, v. 17, n. 1, p. 66-92. 2011.

_____. Party politics. In: WAYLEN, Georgina (Ed.). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 2013. p. 536-553.

KREHBIEL, K. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. *American Journal of Political Science*, p. 459-490. 1989.

_____. Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban. *Journal of Law, Economics & Organization*. n. 12. v. 1. p. 234 -256. 1996.

KREHBIEL, K.; SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R.. Why Are Congressional Committees Powerful? *American Political Science Review*, n. 81. v. 3, p. 929-945. 1987.

- KROOK, M. L. Gender quotas as a global phenomenon: actors and strategies in quota adoption. *European Political Science*, v. 3, n. 3, p. 59-65. 2004.
- _____. Reforming representation: The diffusion of candidate gender quotas worldwide. *Politics & Gender*, v. 2, n. 03, p. 303-327. 2006.
- _____. Candidate gender quotas: A framework for analysis. *European Journal of Political Research*, v. 46, n. 3, p. 367-394. 2007.
- _____. Beyond supply and demand: a feminist-institutionalist theory of candidate selection. *Political Research Quarterly*, v. 63, n. 4, p. 707-720. 2010.
- LARSERUD, S.; TAPHORN, R. *Designing for Equality*. International IDEA, 2007.
- LAVALLE, A. G.; ARAUJO, C. O futuro da representação: nota introdutória. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 9-13. 2006.
- LIJPHART, A. Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.
- LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, n. 37. 1994.
- LOVENDUSKI, J. Introduction. In: LOVENDUSKI, J; NORRIS, P. (Orgs.). *Gender and party politics*. Londres: SAGE. 1993. p. 1-15.
- _____. Women and politics: minority representation or critical mass?. *Parliamentary Affairs*, n. 54, v. 4, p. 743-758. 2001.
- MACAULAY, F. J. Cross-party alliances around gender agendas: critical mass, critical actors, critical structures, or critical junctures? *United Nations Expert Group Meeting on Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership*. 2005.
- MACKAY, F.; WAYLEN, G. Feminist institutionalism. *Politics & Gender*, v. 5, n. 02, p. 237-237. 2009.
- MACKAY, F.; KENNY, M; CHAPPELL, L. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*, n. 31, v. 5, p. 573-588. 2010.
- MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, v. 38, n. 167, p. 277-293. 2003.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 5-34. 1995.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARX, J.; BORNER, J.; CAMINOTTI, Ma. *Las legisladoras*. Buenos Aires: Instituto Di Tella, 2007.
- MATOS, M. Teorias de gênero ou teorias e teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. *Estudos Feministas*, n. 16, v. 2, p. 333-357. 2008.
- MATTSON, I.; STRÖM, K. Parliamentary Committees. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. Herbert Döring. Frankfurt: Campus Verlag, 1995, pp. 249-307.

- MARQUES, D. Banco de dados Gênero e carreira política. 2012.
- _____. *Determinantes de carreiras políticas no Brasil, na Argentina e no Uruguai: uma abordagem comparativa entre deputadas e deputados*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. 2012.
- MARX, J, BORNER, J. *Parlamentos sensibles al género*. El estado de la cuestión en América Latina. Peru: IPU/IDEA. 2011.
- MEIRELES, F. Composição das comissões legislativas no Brasil: Problemas Analítico-Metodológicos. *Agenda Política*, n. 2, v. 2, p. 39-53. 2014.
- MIGUEL, L. F. Política de Interesses, Política do Desvelo: Representação e 'Singularidade Feminina'. *Revista Estudos Feministas*, vol. 9, no 1, pp. 253-267. 2001.
- MINISTERIOS.GUB.UY. Uruguai: Portal del Estado Uruguayo, 2015. Disponível em: <<http://ministerios.gub.uy/>>. Acesso em: 25 set. 2014.
- MONTERO, M. G.; LÓPEZ, F. S. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2002.
- MONZOY, A. H. *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, n. 48, v. 1, p. 371–394. 2005.
- _____. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 69, p. 115-127, 2009.
- _____. O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados–1991/1994–1995/1999. *Pensamento Plural*, n. 8, p. 119-142, 2014.
- MÜLLER, G; MEIRELES, F. O que importa no recrutamento para as comissões permanentes? Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010). IX Encontro da ABCP, Brasília, 2014.
- NICHOLSON, L. Interpretando o gênero. *Estudos feministas*, v.8, n.2, p. 9-, 2000.
- NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. *Political recruitment: gender, race and class in the British Parliament*. New York: Cambridge University Press. 1995.
- O'BRIEN, D. Z. Gender and select committee elections in the British House of Commons. *Politics and gender*, n.8, p. 178-204. 2012.
- _____. Women, Parties, and Politics: A Party-Based Theory of Substantive Representation. Western Political Science Association Annual Meeting, Los Angeles, CA, 2013.
- _____. Rising to the Top: Gender, Political Performance, and Party Leadership in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, no prelo. 2015.
- PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

- PAREDES, J. *Hilando fino desde el feminismo indígena comunitario*. La Paz: DED/Comunidad Mujeres Creando Comunidad. 2010.
- PARLINE. Database on national parliaments. [S.I.]: Inter Parliamentary Union. Disponível em: <<http://www.ipu.org/parline-e/aboutparline.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2015.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 15, p. 45-67. 2000.
- PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Londres: Oxford University Press, 1995.
- _____. Democracy and representation: Or, why should it matter who our representatives are?. *Feminism and politics*, p. 224-40, 1998.
- PISCOPO, J. Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America. *International Political Science Association Meeting*, Montreal, Canada. 2014.
- PITKIN, H. F. *The Concept of representation*. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press. 1967.
- PLENÁRIO aprova projeto que viabiliza maior participação do PSD nas comissões. Brasília: Câmara dos Deputados. Comunicação. Câmara Notícias. Política. 08 mar.2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/410934-PLENARIO-APROVA-PROJETO-QUE-VIABILIZA-MAIOR-PARTICIPACAO-DO-PSD-NAS-COMISSOES.html>>. Acesso em 07 de jul. 2014.
- PLOTKE, David. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34. 1997.
- POLSBY, N. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, p. 148-68. 1968.
- PT presidirá quatro comissões da Câmara em 2014; veja distribuição por partido. [S.I.]: UOL Notícias. Política. 18 fev.2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/02/18/pt-presidira-quatro-comissoes-da-camara-em-2014-veja-distribuicao-por-partido.htm>>. Acesso em 17 jul. 2014.
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes. 2002.
- REBÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Cámara de Representantes. Organigrama. Disponível em: <<http://www.diputados.gub.uy/docs/Organigrama.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2015.
- REZENDE, D. L. Avaliando a desigualdade de gênero em parlamentos latino-americanos: comissões legislativas em Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. 38º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2014.
- RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Rev. bras. Ci. Soc.* v.19, n.55, pp. 107-129. 2004.
- ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. *Revista de Sociologia e Política*, n. 16 (Suppl.), p. 93-104. 2008.

ROHDE, D. W.; SHEPSLE, K. A. Democratic Committee Assignments in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process. *The American Political Science Review*, n. 67, v. 3, p. 889-905. 1973.

ROSA, João Guimarães. *Grande sertão: veredas*. São Paulo: Nova Fronteira, 2013.

ROSENTHAL, A. Legislative Committee Systems: An Exploratory Analysis. *Western Political Quarterly*, n. 26, p. 252-262. 1973.

ROZA, V.; LLANOS, B.; GARZÓN DE LA ROZA, G. *Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente*. Inter-American Development Bank, 2010.

SAIEGH, Sebastián M. ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno*, v. 17, n. 1, p. 3-24. 2010.

SALEJ, A. P.; MATOS, M. Diferentes perfis de representação política feminina nos países da América Latina e Caribe: os desafios metodológicos da abordagem multidimensional a partir do GoM. 34º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2014.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, n. 45, v. 2, p. 237-264. 2002.

SANTOS, C.D.M. O Poder Conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura. *E-Legis*, n. 1, p. 37-41. 2008.

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

SANTOS, F.; PAULA, C. A. D.; SEABRA, J. Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidárias de inserção das mulheres na vida parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados. In:

ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Org.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. *The Journal of Legislative Studies*, n. 10, v. 1, p. 50-70. 2004.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madri: Alianza Editorial. 1999.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e realidade*, n.20, v.2, jul/dez. p. 2-35. 1995.

SCHWINDT-BAYER, L. Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women. *Legislative Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 5-28. 2009.

SCHWINDT-BAYER, L.; MISHLER, W. An integrated model of women's representation. *Journal of Politics*, v. 67, n. 2, p. 407-428. 2005.

SHEPSLE, K. A. *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: University of Chicago Press. 1978.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, n. 81, p. 85-103. 1987.

SHOR, B. et al. A Bayesian Multilevel Modeling Approach to Time Series Cross-Sectional Data. 2006. Disponível em: <
http://www.researchgate.net/profile/Luke_Keele/publication/31237064_A_Bayesian_

- Multilevel_Modeling_Approach_to_Time-Series_Cross-Sectional_Data/links/00b7d51899a14a0062000000.pdf>. Acesso em 10 abr. 2015.
- STRÖM, K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions. *Comparative Political Studies*, n. 17, v. 2, p. 199-227. 1984.
- _____. Parliamentary Committees in European Democracies. *Journal of Legislative Studies* 4, 1 (Spring 1998), p. 21-59. Reprinted in *The New Roles of Parliamentary Committees*, eds. Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson. London: Frank Cass, 1998, p. 21-59.
- STRÖM, K; MULLER, W.C; SMITH, D. M. Parliamentary Control of Coalition Governments. *Annual Review of Political Science*, n. 13, v. 1, p. 517-535. 2010.
- TABAK, F. *O Perfil da Vereadora Brasileira*. Rio de Janeiro: PUC, 1987.
- _____. *A Mulher Brasileira no Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 1989.
- TAVARES FILHO, N. *Convocação de ministros de Estado pelo poder Legislativo* (CF, Art. 10). Nota técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005_15335.pdf.
- TSEBELIS, George. *Veto players: How political institutions work*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 11, p. 387-412. 2008.
- YORDANOVA, N. The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament Distributive, Informational and Partisan Perspectives. *European Union Politics*, v. 10, n. 2, p. 253-280. 2009.
- YOUNG, I. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 2002.
- VIOTTI, M. L. R. Declaração e a plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a mulher: Pequim 1995. In: FROSSARD, H. *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. p. 15-25. 2006.
- WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. J. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*. 1988.
- WIESEHOMEIER, Nina; BENOIT, Kenneth. *Parties and Presidents in Latin America: Data from Expert Surveys in 18 Latin American Countries, 2006-2007*. University of Konstanz and Trinity College Dublin, 2007.
- WOOLF, Virginia. *Profissões para mulheres*. São Paulo: L&PM, 2012.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- ARGENTINA. Constitución Nacional (1994). Constitución de la Nación Argentina. Disponível em: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em 05 jun. 2014.
- _____. H. Cámara de Diputados de la Nación. Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación. 5 jun. 2013. Disponível em: Acesso em 05 jun. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; e 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22 e 23, de 2004; 30 e 34, de 2005; 45, de 2006. – 8. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: <http://tinyurl.com/o4dfu79>. Acesso em: 05 jun. 2014.

URUGUAI. Constitución de la República Oriental del Uruguay (2004). Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>. Acesso em 05 jun, 2014.

_____. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes. Maio de 1998. Disponível em: www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/RegCRR.asp#art106. Acesso em: 05 jun. 2014.

Estatutos e cartas orgânicas de partidos políticos

Argentina (Acesso em 15 mai. 2015)

Dirección Nacional Electoral:
http://www.elecciones.gov.ar/articulo_sub_sub.php?secc=3&sub_secc=14&sub_sub_secc=28

Brasil (Acesso em 14 mai. 2015)

Democratas: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-12-12-2007-resolucao-tse-no.2008>

PcdoB: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-20-10-2005-resolucao-tse-no.2006>

PDT: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-27-8-1999-resolucao-tse-no.2000>

PHS: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-humanista-da-solidariedade>

PR :<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-da-republica-de-26-10.2006>

PRONA: <http://prona56.br.tripod.com/estatuto.htm>

PMDB: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-11-3-2007-resolucao-tse.112>

PMN: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmn-de-12-12-2004-resolucao.2005>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmn-de-6-4-2008-resolucao-tse.2009>

PP: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-de-7-4.2005>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-de-2-4.2009>

PPS: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pps-7-12-2006-resolucao-do>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pps-9-8-2009-resolucao-do>

PRB: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-republicano-brasileiro-de-6-2.2008>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-republicano-brasileiro-de-16-8.2009>

PSB: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-20-8-2005-resolucao-tse.2006>

PSC: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-psc-de-26-2-2007-resolucao.2007>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-psc-de-1o-10-2007.2007>

PSDB: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-21-11-2003-resolucao-tse-no-21.2004>

PSOL: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-socialismo-e-liberdade-de-6-6.2004>

PT: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-11-3-2001-resolucao-tse-no.2002>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-5-10-2007-resolucao-tse-no.2008>

PTdoB: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-trabalhista-do-brasil-de-6-4.1996>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-trabalhista-do-brasil-de-27-6.2010>

PV: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-verde-de-29-10.2005>

PTB: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-06-10-2006-resolucao-no-22-787.2008>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-7-3-2009-resolucao-no-23-065.2009>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-19-06-2010-acordao.2010>

Uruguai (Acesso em 10 mar. 2015)

Frente Amplio: <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1012>

Partido Nacional: <http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/nuestro-partido/carta-organica>

ANEXO I

Correspondência comissões permanentes e ministérios na Argentina

Argentina	
Comissões permanentes	Ministérios
Obras Públicas	Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Acción Social y Salud Pública	Salud
Agricultura y Ganadería	Agricultura, Ganadería y Pesca
Asuntos Constitucionales	Secretaría Legal y Técnica
Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales	Desarrollo Social
Asuntos Municipales	Interior y Transporte
Ciencia y Tecnología	Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Comercio	Economía y Finanzas Públicas
Comunicaciones y Informática	Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Cultura	Cultura
De las Personas Mayores	Desarrollo Social
Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia	Justicia y Derechos Humanos
Defensa Nacional	Casa Militar
	Ministerio de Defensa
Deportes	Desarrollo Social
Derechos Humanos y Garantías	Justicia y Derechos Humanos
Discapacidad	Desarrollo Social
Economía	Economía y Finanzas Públicas
Economías y Desarrollo Regional	Economía y Finanzas Públicas
Educación	Educación
Energía y Combustibles	Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Desarrollo Social
Finanzas	Economía y Finanzas Públicas
Industria	Industria
Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios	Agricultura, Ganadería y Pesca
Juicio Político	-
Justicia	Justicia y Derechos Humanos
Legislación del Trabajo	Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Legislación General	Secretaría Legal y Técnica
Legislación Penal	Secretaría Legal y Técnica
Libertad de Expresión	Justicia y Derechos Humanos
Mercosur	Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Minería	Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Pequeñas y Medianas Empresas	Industria
Peticiones, Poderes y Reglamento	Secretaría Legal y Técnica
Presupuesto y Hacienda	Economía y Finanzas Públicas
Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico	Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico
Previsión y Seguridad Social	Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano	Turismo
Relaciones Exteriores y Culto	Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Seguimiento del Cumplimiento de las Normas Tributarias y Previsionales	Economía y Finanzas Públicas
Seguridad Interior	Seguridad
Transportes	Interior y Transporte
Turismo	Turismo
Vivienda y ordenamiento urbano	Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Fonte: ARGENTINA, 2013; CASA ROSADA, 2014.

Correspondência comissões permanentes e ministérios no Brasil

Brasil	
Comissões permanentes	Ministérios
Relações Exteriores e de Defesa Nacional	Relações Exteriores
	Defesa
Constituição e Justiça e de Cidadania	Justiça
Direitos Humanos e Minorias	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Brasil
	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	Justiça
Educação e Cultura	Cultura
	Educação
Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Agricultura
	Desenvolvimento Agrário
	Pesca e Aquicultura
Finanças e Tributação	Fazenda
Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	Desenvolvimento, Indústria e Comércio
Minas e Energia	Minas e Energia
Trabalho, de Administração e Serviço Público	Trabalho
Fiscalização Financeira e Controle	Planejamento
Seguridade Social e Família	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Previdência
	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
	Saúde
Viação e Transportes	Transportes
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Ciência e Tecnologia
	Comunicação Social
Turismo e Desporto	Esportes
	Turismo
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Meio Ambiente
Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional	Integração Nacional
Desenvolvimento Urbano	Cidades
Defesa do Consumidor	-
Legislação Participativa	-

Fonte: Adaptado de Inácio e Rezende 2014; BRASIL, 2011.

Correspondência comissões permanentes e ministérios no Uruguai

Uruguai	
Comissões permanentes	Ministérios
Asuntos Internacionales	Relaciones Exteriores
Asuntos Internos	-
Constitución, Códigos, Legislación General y Administración	-
Defensa Nacional	Defensa Nacional
Derechos Humanos	Desarrollo Social
Educación y Cultura	Educación y Cultura
Ganadería, Agricultura y Pesca	Ganadería, Agricultura y Pesca
Hacienda	Economía y Finanzas
Industria, Energía y Minería	Industria, Energía y Minería
Legislación del Trabajo	Trabajo y Seguridad Social
Presupuestos	Economía y Finanzas
Salud Pública y Asistencia Social	Desarrollo Social
	Salud Pública
Seguridad Social	Trabajo y Seguridad Social
Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas	Transporte y Obras Públicas
Turismo	Turismo y Deporte
Vivienda, Territorio y Medio Ambiente	Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Fonte: MINISTERIOS.GUB.UY, 2014; URUGUAY, 1998.

ANEXO II

Tabela 17. Razões de chance estimadas a partir de modelos logísticos com efeitos aleatórios para a composição da comissão de Orçamento na Argentina (2008), no Brasil (2007) e no Uruguai (2005)

Variáveis	Razões de Chance
Reserva de vagas	0.74 (1.18)
Ideologia	1.22 (0.17)
Percentual de mulheres na bancada do partido	1.113** (0.05)
Governo	0.49 (0.51)
Lealdade partidária	1.11 (0.75)
Desempenho eleitoral	0.507** (0.17)
Antiguidade	1.34 (0.98)
Especialização	3.75 (4.96)
Experiência profissional	2.39 (2.11)
Constante	0.00328* (0.01)
N legisladoras	119
N partidos	17
Log-likelihood	-33.287026

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Erro -padrão entre parênteses.

Likelihood-ratio test of $\rho = 0$: $\chi^2(01) = 7.4e-06$ Prob $\geq \chi^2 = 0.499$

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

ANEXO III

Valores preditos para a variável Antiguidade*Sexo, comissão de Constituição

Antiguidade*Sexo	Razão de chance
Legisladores sem Antiguidade	5.58*** (1.48)
Legisladoras sem Antiguidade	2.27* (1.25)
Legisladores com Antiguidade	7.76*** (2.90)
Legisladoras com Antiguidade	9.76* (5.15)

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erro-padrão em parênteses.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.

Valores preditos para a variável Especialização*Sexo, comissão de Assistência Social

Especialização*Sexo	Razão de chance
Legisladores sem Especialização	1.04*** (0.18)
Legisladoras sem Especialização	3.67** (1.61)
Legisladores com Especialização	42.25** (19.00)
Legisladoras com Especialização	13.62* (7.66)

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erro-padrão em parênteses.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados Gênero e comissões legislativas.