

10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA

AT: Gênero, Democracia e Políticas Públicas

**CONQUISTAS E DESAFIOS DA BANCADA FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
BRASILEIRA (1987-2013)**

(pesquisa em andamento)

Daniela Rezende (UFV);

Ana Carolina Ogando (Consultora Independente)

BELO HORIZONTE, 30 DE AGOSTO A 2 DE SETEMBRO

Conquistas e desafios da bancada feminina na Câmara dos Deputados brasileira (1987-2013)¹

Daniela Leandro Rezende²

Ana Carolina Freitas Lima Ogando³

Resumo: o trabalho trata do processo de criação e consolidação da bancada feminina na Câmara dos Deputados Brasileira de 1987-2013. Para tanto, analisamos a atuação da bancada feminina considerando: (i) atividade legislativa; (ii) relação com o poder Executivo, especificamente, através da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e movimentos sociais e (iii) a existência de poderes de agenda e o processo de institucionalização da bancada, como potenciais dinâmicas, internas e externas, que afetam os processos decisórios relevantes para se alcançar a igualdade de gênero, em termos de escopo e profundidade. A investigação indica que a atuação da bancada feminina como *ator crítico* tem privilegiado ganhos em escopo. Isso se deve a pelo menos dois fatores relevantes: estruturas críticas, relativas à organização do sistema político brasileiro, especificamente, o processo decisório no Legislativo e as relações entre Executivo e Legislativo e a conjunturas críticas, relacionadas às estratégias de ação e aos repertórios do movimento feminista brasileiro.

Palavras-chave: bancada feminina, Brasil, Câmara dos Deputados.

1. Introdução

A histórica exclusão das mulheres das esferas de poder e tomada de decisão foi abordada em diversos tratados e conferências internacionais (VIOTTI, 2006) e fundamenta as lutas pela garantia de direitos políticos como os direitos de votar e de se eleger. Entretanto, sabe-se que a existência formal desses direitos não assegura às mulheres participação equitativa nos espaços de poder, o que leva a que sua ampla participação na política não-institucional (AVELAR, 2013, 2016) conviva com sua escassa presença na política formal.

Diante desse quadro, 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). Especificamente com relação à participação das mulheres em espaços de poder e tomada de decisões, esse documento, importante marco no que se refere à justiça de gênero, define como objetivo estratégico a adoção de “medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às

¹ O trabalho apresenta os resultados preliminares da pesquisa de mesmo título, desenvolvida pelas autoras, em colaboração com estudantes de graduação em Ciências Sociais (UFV), Rita Melo, Louise Tavares, Thálles Dias e Carlos Tiago Azevedo.

² Doutora em Ciência Política (UFMG) e professora no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa. Email: danielarezendeufv@gmail.com.

³ Doutora em Ciência Política (UFMG) e pesquisadora independente na área de gênero e empoderamento das mulheres. Email: anacarolinaogando@gmail.com.

estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (VIOTTI, 2006, p. 216). Dentre as medidas a serem adotadas para alcançá-lo, destacam-se o estabelecimento de ações afirmativas, de forma a promover uma “massa crítica”⁴ de mulheres dirigentes nos setores público e privado, e o desenvolvimento de ações de formação que estimulem e habilitem as mulheres a ocuparem postos de direção.

Considerando mais especificamente o poder Legislativo, tais objetivos foram implementados no Brasil a partir da adoção de mecanismos de ações afirmativas, como cotas de gênero em listas eleitorais e a reserva de recursos do Fundo Partidário para a criação e veiculação de programas de promoção e difusão da participação política feminina⁵. Infelizmente, tais iniciativas têm sido insuficientes para garantir a inserção das mulheres em espaços de poder, vide a estabilidade do baixo percentual de eleitas para a Câmara dos Deputados: historicamente o percentual de mulheres eleitas para a Câmara baixa não ultrapassa 10%, o que coloca o país na 155ª posição do ranking que avalia o percentual de mulheres em legislativos nacionais, elaborado pela IPU⁶. Verifica-se, pois, que a existência de cotas, apesar de necessária, não é suficiente para garantir a eleição de maior contingente de mulheres ou a transformação ou reorganização das instituições políticas em direção à igualdade de gênero.

Entretanto, as estratégias de promoção da transversalidade de gênero no Legislativo não se limitam à eleição de mais mulheres, como indica pesquisa da Inter-Parliamentary Union (2006), realizada com legisladoras e legisladores de 110 países, que aponta quatro fatores decisivos: o apoio do partido (ou coalizão) governante; o trabalho de comissões legislativas; a atuação de bancadas femininas; e as regras que organizam o funcionamento do Legislativo. Assim, a escassa presença de mulheres na Câmara baixa brasileira parece não comprometer a atuação das legisladoras como atores críticos, especificamente se se considera a avaliação de Macaulay (2005, p. 4), que considera a bancada feminina como “talvez a bancada feminina multipartidária mais coesa e efetiva na América Latina” (tradução nossa), caracterização baseada na habilidade da bancada em conseguir apoio de

4 “O termo massa crítica foi emprestado da física nuclear, em que se refere à quantidade necessária de energia para que se inicie uma reação em cadeia, um ponto de mutação irreversível, a partida para uma nova situação ou processo. Por analogia, diz-se que uma mudança qualitativa ocorrerá quando as mulheres ultrapassarem a proporção de cerca de 30 por cento em uma organização” (DAHLERUP, 2006, p. 2, grifo da autora. Tradução livre).

5 Em 1997, a lei 9.504 estabeleceu a reserva de vagas em lista eleitoral para as eleições estaduais e federais e determinou que cada partido ou coligação deveria *reservar* o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Entretanto, mais uma vez a legislação reduziu o impacto das cotas ao ampliar o número de candidatos em listas eleitorais (de 120 para 150 por cento), além de novamente não estabelecer claramente sanções e penalidades para os partidos que descumprissem a cota. Finalmente, em 2009, a Lei 12.034 estabeleceu que os partidos deveriam *preencher* o percentual mínimo de candidaturas por sexo, além de estabelecer que os partidos que não cumprissem o disposto não teriam suas listas de candidaturas registradas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Ademais, essa lei prevê que pelo menos 5% dos recursos do Fundo Partidário deverão ser empregados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e que um mínimo de 10% do total da propaganda partidária e eleitoral gratuita veiculada em rádio e televisão deverá ser destinado à promoção e difusão da participação política feminina, prevendo inclusive sanção aos partidos que descumprirem o determinado.

6 Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Data de referência: 05/01/2016. Data das últimas eleições: 10/05/2014.

partidos, manter conexões fortes com movimentos sociais e instituições e construir redes e alianças dentro e fora do Legislativo (MACAULAY, 2005, p. 5-6).

Nesse sentido, o *paper* analisa os processos relacionados ao surgimento e consolidação da bancada feminina (a partir de 2013 institucionalizada como Secretaria da Mulher) na Câmara dos Deputados brasileira no período de 1987 a 2013. Seu objetivo é avaliar como e em que medida a bancada feminina têm contribuído para a superação da desigualdade de gênero no Legislativo, instituição majoritária em que as mulheres constituem uma “pequena minoria”. A análise se justifica também pela concentração de pesquisas nos estágios iniciais de surgimento da bancada feminina (PINTO, 2003; WAYLEN, 2005; MACAULAY, 2005; SILVA, 2008; OLIVEIRA, 2012)⁷ e a necessidade de avaliar sua atuação a partir de conjunturas diferentes daquela representada pela transição democrática e pela Constituinte. Assim, o trabalho busca contribuir com os estudos sobre representação política de mulheres a partir de um entendimento mais complexo das diferentes variáveis e dinâmicas que impactam a efetividade da bancada, para além de mensurar apenas a sua atividade legislativa. Assim, consideramos o escopo das atividades da bancada e também as relações e alianças que fortaleceram a sua capacidade de garantir centralidade às questões de gênero na Câmara dos Deputados.

Para tanto, o *paper* está organizado em quatro seções, incluindo esta Introdução. Na seção seguinte, apresentamos uma breve revisão do debate sobre representação política de mulheres, com ênfase no conceito de representação substantiva e sua relação com os chamados *gender-focused legislative bodies*. Na terceira seção analisamos o período de constituição e consolidação da bancada feminina da Câmara dos Deputados, entre os anos de 1987 e 2013. Para tanto, recorreremos aos relatórios de atividade da bancada feminina (PIETÁ, 2011; SECRETARIA, 2015) e aos dados organizados por Azevedo e Rabat (2012) e Shumaker e Ceva (2015). Como eixos analíticos, foram considerados (i) atividade legislativa, (ii) relação com o poder Executivo, especialmente através da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), e movimentos sociais e (iii) a existência de poderes de agenda e o processo de institucionalização da bancada, como potenciais dinâmicas, internas e externas, que afetam os processos decisórios relevantes para se alcançar a igualdade de gênero, em termos de escopo e profundidade. Finalmente, na quarta seção apresentamos algumas conclusões preliminares, que indicam que a atuação da bancada feminina como *ator crítico* tem privilegiado ganhos em escopo. Isso se deve a pelo menos dois fatores relevantes: estruturas críticas, relativas à organização do sistema político brasileiro, especificamente, o processo decisório no Legislativo e as relações entre Executivo e Legislativo e a conjunturas críticas, relacionadas às estratégias de ação e aos repertórios do

⁷ Duas exceções são as análises desenvolvida por Htun e Power, 2006 e Marx, Borner e Caminotti, 2007.

2. Revisão da literatura

2.1 *Transversalidade de gênero e representação substantiva: atores críticos e conjunturas críticas*

O conceito de transversalidade de gênero mencionado na Introdução, relacionado à disseminação da perspectiva de gênero em todas as áreas de políticas públicas, remete à discussão sobre representação política de mulheres e, mais especificamente, ao debate sobre representação substantiva de mulheres. Para nos aproximarmos desse tema, é importante retomar a discussão sobre o conceito de representação política.

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, na discussão sobre representação política de mulheres, certa tensão entre representação descritiva e representação substantiva, especialmente se considerarmos a obra seminal de Pitkin (1967), retomada por autoras como Phillips (1995) e Young (2002).

Por um lado, 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:

O representante não age por outros; ele os apoia, em virtude de uma correspondência ou conexão entre representante e representado, uma semelhança ou reflexo. Em termos políticos, o que parece ser importante é menos o que a legislatura faz que sua composição (PITKIN, 1967, p. 61. Tradução livre).

Nesse caso, o foco passa a recair, segundo Pitkin (1967), nas características das representantes ou em quem essas são, ou seja, a demanda aqui é que a representatividade está associada a determinadas características de representantes. Considerando a representação de mulheres, o argumento é que mulheres seriam representantes mais adequadas do eleitorado feminino ou de que a presença de mulheres é relevante para garantir a representação de perspectivas compartilhadas pelas mulheres como um grupo estrutural (PHILLIPS, 1995; YOUNG, 2002).

Por outro lado, a dimensão substantiva da representação diz respeito à "atividade substantiva de representar outrem" (PITKIN, 1967, p. 141. Tradução livre). Aqui, interessa o que representantes fazem: "estamos interessados na natureza da atividade em si, o que ocorre durante a representação, a substância ou conteúdo de agir por outros" (PITKIN, 1967, p. 114. Tradução livre). O que importa, segundo essa definição, é o que os representantes fazem ou em que medida os representantes traduzem as preferências e interesses dos representados em termos de decisões e políticas públicas. Segundo Pitkin (1967), a dimensão substantiva da representação constitui o cerne do conceito de representação, associada à ação de representar interesses e preferências:

O fato de que um homem ou assembleia constituem uma boa representação descritiva

não garante automaticamente que serão bom representantes no sentido de agir para [...] No reino da ação, as características do representante são relevantes apenas se afetam o que ele faz. Assim, na atividade de representar, o ideal de uma cópia perfeita ou semelhança é quimérico (PITKIN, 1967, p. 142. Tradução livre).

Autoras como Young (2002) e Phillips (1995) argumentam que esse é precisamente o caso da representação política de mulheres (ou de minorias ou grupos estruturais): a presença de mulheres garantiria, ainda que potencialmente, a representação de perspectivas que são marginalizadas ou mesmo excluídas dos processos de tomada de decisão:

Como qualquer observador do processo político sabe, as decisões políticas não são definidas de antemão por programas partidários, uma vez que novos problemas e questões surgem ao lado de restrições imprevistas, e na subsequente avaliação das interpretações e prioridades, importa imensamente quem os representantes são. (...) Quando há uma significativa sub-representação das mulheres no momento da decisão final, as atenções se voltam não aos detalhes de compromissos políticos mas para a composição do grupo de tomada de decisão. A experiência política diz-nos que parlamentos total ou majoritariamente masculinos são maus juizes dos interesses, prioridades e preocupações femininas, e que a tentativa de basear esse julgamento em programas pré-acordados têm um efeito limitado. (...) Os representantes têm uma autonomia considerável, razão pela qual importa quem esses representantes são (PHILLIPS, 1995, p. 7. Tradução nossa).

Segundo Phillips (1995), 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

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: “[S]e os novos representantes não possuem espaço para expressar outras coisas além da política partidária existente, sua inclusão se torna simbólica - o que importa, mas menos que o esperado” (PHILLIPS, 1995, p. 188. Tradução livre). 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 análise dos efeitos da presença de mulheres no Legislativo tem como referência pioneira a teoria da massa crítica, desenvolvida por Drude Dahlerup (1993). Segundo a autora, a questão que se

coloca com relação à representação política de mulheres diz respeito à massa crítica necessária para que as mulheres, enquanto minoria numérica em uma instituição majoritária, consigam potencializar e mobilizar recursos para transformar a arena legislativa, ou à constituição de uma minoria suficiente para influenciar o processo decisório.

Isso leva Dahlerup (1993, p. 176, tradução livre) a argumentar, que se deve prestar atenção nos números relativos ou à proporção entre grupos sociais, e não apenas no número isolado de mulheres⁸, 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 haveria uma mudança qualitativa rumo à representação de mulheres, subsidiada por uma elevação no percentual de mulheres eleitas:

Uma massa crítica se define não só como um incremento na quantidade relativa de mulheres. Uma massa crítica implica uma mudança qualitativa nas relações de poder que permite pela primeira vez à minoria utilizar os recursos da organização ou da instituição para melhorar sua própria situação e a do grupo a que pertence.

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 daquelas que a constituem em agir 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. Nesse sentido, Kanthak e Krause (2012) afirmam que o aumento do número de mulheres no Legislativo não se traduz de forma automática em um aumento de sua capacidade em influenciar o processo de tomada de decisões, o que constituiria, segundo os autores um “paradoxo da diversidade”. É preciso, pois, atentar para os problemas de coordenação entre e intra-grupos, que podem constranger a ação coletiva ou limitar seus efeitos⁹.

Apesar de ter influenciado grandemente ações relativas ao incremento da representação feminina, tanto em termos acadêmicos quanto políticos (DAHLERUP, 2006), a teoria da massa crítica

8 Apesar de essa análise 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.

9 Tais limites podem se associar a uma espécie de *trade off* entre escopo e profundidade (PISCOPO, 2014), por exemplo.

foi alvo de questionamentos importantes. Algumas delas 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, este 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” (fixada em 30%) e a impossibilidade de se isolar o efeito do número de representantes eleitas de fenômenos externos ao legislativo.

A própria autora indica a necessidade de se incorporarem 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 necessidade de avaliar o que significa dizer que as mulheres “fazem a diferença”, como lembram Childs e Krook (2006). 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 sobre legisladoras e legisladores específicas (os) e as ações que implicam em representação substantiva.

A noção de “atores críticos” requer que sejam consideradas as seguintes dimensões: 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”; 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; identidades e interesses de legisladoras e legisladores, considerando o entrelaçamento de aspectos como classe, raça e geração, por exemplo, e 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.

Considerando o exposto, podemos afirmar que a criação de instâncias como bancadas e comissões femininas pode contribuir para reforçar o elo entre representação descritiva e substantiva ou para garantir que a presença de mulheres se traduza em atos críticos, mesmo quando essas constituírem uma “pequena minoria”, como é o caso das legisladoras na Câmara dos deputados brasileira. Defendemos também que a emergência de atos e atores críticos deve ser analisada à luz da existência de estruturas e conjunturas críticas, como proposto por Macaulay (2005). Segundo a autora, estruturas

críticas se referem às características de partidos e sistema partidário. Conjunturas críticas, por sua vez, dizem respeito, em âmbito doméstico, a processos de paz, transições democráticas e ao momento constitucional e, em âmbito internacional, aos tratados e convenções internacionais.

Essa questão é explorada por Waylen (2014) a partir do conceito de *nested newness*, que explora o fato de que inovações institucionais são constrangidas pelo contexto institucional em que estão inseridas, que pode impactar não apenas sua emergência mas também sua institucionalização. Essa contribuição é especialmente relevante para a análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados brasileira, uma vez que essa emerge no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, uma conjuntura crítica que se diferencia dos momentos ordinários da política. Nesse sentido, a autora afirma que

'momentos constitucionais' são seguidos por um longo período de institucionalização e incerteza quanto às novas estruturas e regras descritas em enquadramentos abrangentes são ou incorporadas e consolidadas ou alteradas, negligenciadas e descartadas nos processos pelos quais são convertidas em regras e práticas cotidianas (WAYLEN, 2014, p. 554. Tradução nossa).

À luz dessas contribuições, propomos analisar a atuação da bancada feminina da Câmara dos Deputados brasileira considerando as conjunturas e estruturas críticas que podem influenciar sua capacidade de atuação como um ator crítico.

2.2 Bancada feminina como ator crítico

Enquanto na subseção anterior discutimos como o debate sobre representação substantiva pode se beneficiar com a incorporação das de atores críticos e conjunturas críticas, nesta subseção argumentamos como bancadas femininas podem implicar em possibilidades tanto de fortalecimento de uma identidade coletiva entre as legisladoras, no âmbito interno ao Legislativo, como de representação de um repertório específico e inovador de ação coletiva de movimentos sociais, interna e externamente à arena legislativa.

Nesse sentido, elaboramos algumas questões para guiar a análise, baseadas nos *insights* teóricos produzidos pela literatura sobre *gender-based legislative bodies*. Especificamente, duas questões permeiam nossa análise da atuação da bancada feminina e sua relação com a representação substantiva de mulheres. *Em primeiro lugar*, qual tem sido a capacidade da bancada em influenciar as distintas áreas de políticas públicas que refletem a diversidade dos “interesses de mulheres”? Como consequência, a discussão apresenta um mapeamento geral das áreas afetadas pela atuação da bancada feminina (Quadro 2). Além disso, perguntamos: qual tem sido o escopo (*scope*) e profundidade (*depth*) da atividade legislativa da bancada feminina? De acordo com Piscopo (2014), *gender-based legislative bodies*, sejam essas comissões ou bancadas, geralmente envolvem arranjos que levam a um *trade off* relacionado à capacidade das legisladoras afetarem uma gama mais ampla de áreas de políticas públicas (*scope*) ou à possibilidade de influenciarem as decisões políticas considerando perspectivas

feministas mais “intensas” (*depth*). Isso significa que a agenda de políticas para mulheres avançada em comissões ou bancadas podem apresentar objetivos distintos: construir consensos mais estáveis e angariar maior colaboração (maior impacto com relação a escopo), o que pode impactar o efeito transformador das políticas avançadas pelas legisladoras, ou tais grupos podem buscar alianças mais restritas e pressionar por políticas “mais feministas” (maior impacto com relação a intensidade) (HTUN; POWER, 2006; PISCOPO, 2014).

Uma das nossas hipóteses é que a bancada feminina feminina da Câmara dos Deputados tem claramente sido capaz de trabalhar no sentido da transversalização de gênero nas diversas áreas políticas, incluindo, mas não se limitando a violência, direitos das trabalhadoras, como licença maternidade e combate à discriminação no trabalho, e questões de saúde, especialmente com relação à saúde da gestante e tratamento de câncer¹⁰. Nesse sentido, a dificuldade de ganhos em intensidade pode estar relacionada ao fato de que o processo de institucionalização da bancada feminina foi uma tentativa também de ganhar visibilidade e legitimidade dentro de uma conjuntura crítica favorável. Portanto a estratégia seria se apoiar em temáticas que ganhariam mais “adesão” e que de certa forma acompanham, ainda que não esgotem, questões menos controversas na agenda do movimento feminista brasileiro.

A *segunda questão* que buscamos responder é: em que medida a atuação da bancada pode ser entendida como representativa de um repertório dos movimentos feministas brasileiros (SAWER; TURNER, 2016)? Sawyer e Turner (2016) argumentam que bancadas e comissões femininas ou de mulheres podem ser consideradas como parte do repertório dos movimentos feministas, como uma estratégia de *institution-building* ou de criação de espaços institucionais de *advocacy*. Assim, a relação entre legisladoras e movimentos feministas se configuraria como uma relação entre *insiders* e *outsiders*, em que *insiders* “podem promover e mesmo iniciar agendas feministas” (SAWER; TURNER, 2016, p. 5. Tradução livre). Nesse processo, argumentam as autoras, a conjuntura é especialmente relevante, seja ela nacional ou internacional, o que remete ao argumento de Macaulay (2005) a respeito das conjunturas críticas (*critical junctures*). Entretanto, esse processo de *institution-building* não garante a continuidade, seja no tempo ou em termos de agenda, de iniciativas como bancadas femininas, dados os constrangimentos ou desafios associados à organização dos Legislativos e partidos ou mesmo às configurações do movimento feminista.

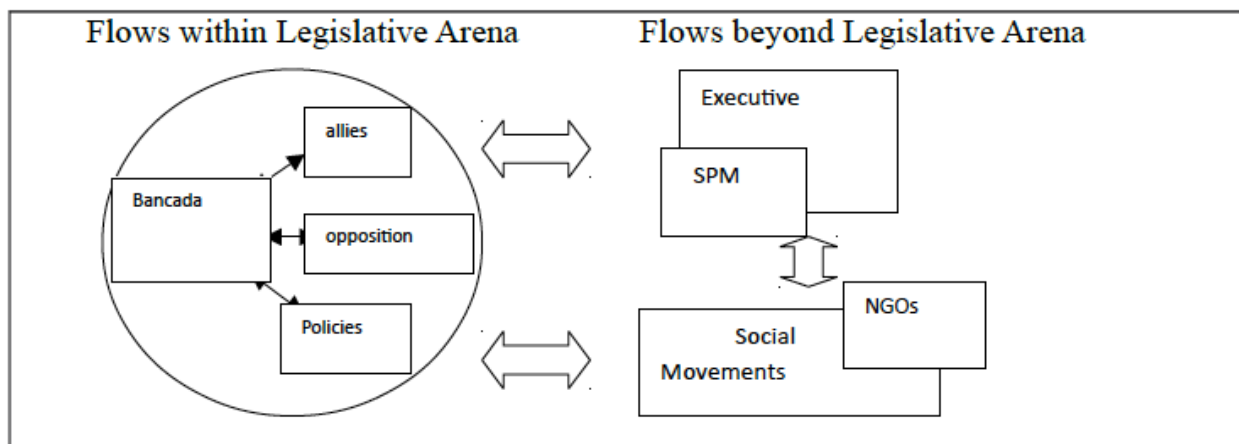
A estratégia de repensar o papel da bancada como componente do repertório do movimento feminista e de mulheres dentro da política institucional caminha paralela aos estudos focados na crítica de um binarismo ou divisão entre ações do Estado e da sociedade civil (DAGNINO, 2002; ABERS;

¹⁰ É importante ressaltar que o foco nas questões de saúde das mulheres não incluiu qualquer avanço em termos de saúde reprodutiva e direitos sexuais. O “lobby do batom” teve que abandonar também demandas para a inclusão desses direitos durante a Assembléia Nacional Constituinte, possivelmente antecipando as soluções de compromisso que a bancada viria representar. Direitos sexuais e reprodutivos, de fato, têm sido e continuam a ser uma questão altamente controversa na política brasileira, havendo obstáculos para qualquer avanço, mesmo durante conjunturas críticas.

BULOW, 2011; SAWER; TURNER, 2016). Isso não significa que nós não reconhecemos as tensões históricas e internas ao feminismo brasileiro, que levaram ao embate entre as feministas independentes e feministas do Estado ou ao conhecido debate entre *autônomas* versus *institucionalizadas* (ALVAREZ, et.al, 2003; PINTO, 2003). O ponto que queremos enfatizar é que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem ser vistos como meios de transversalizar a perspectiva de gênero, embora a capacidade de influenciar as políticas em termos de profundidade (*depth*) continue a ser uma questão em aberto. Além disso, como mencionado anteriormente, enfatizamos que a força de um repertório depende largamente de conjunturas favoráveis (MACAULAY, 2005), ou daquilo que outros estudos têm chamado de “oportunidades políticas” (TARROW, 2009) ou *timing* (SAWER; TURNER, 2016).

Em outras palavras, essas questões estão intrinsecamente conectadas com os três eixos de análise propostos, no sentido de que esses buscam captar como dinâmicas e relações internas e externas ao Legislativo criam possibilidades e constrangimentos para a bancada feminina, a depender de conjunturas críticas. A Figura 1 abaixo representa a forma como entendemos o fluxo de informação e influência que afeta a bancada feminina e sua capacidade em impactar a arena legislativa e os processos de tomada de decisão que ali ocorrem.

Figura 1. Bancada feminina como ator crítico no e além do legislativo



Fonte: elaborado pelas autoras

3. A bancada feminina da Câmara dos Deputados brasileira

Sawer e Turner (2016, p. 5), ampliando as contribuições de Weldon (2006), argumentam que a representação de mulheres como grupo não deveria se basear na atuação de indivíduos, mas na formação de uma perspectiva de grupo, que pode estar ancorada na constituição de *gender-based parliamentary groups*. Tais grupos ou organizações atuam através do “empoderamento de legisladoras,

melhorar o funcionamento do Parlamento, particularmente em relação ao envolvimento da comunidade, e promover a representação substantiva das mulheres” (SAWER; TURNER, 2016, p. 7. Tradução nossa). Partindo desses *insights*, analisamos o papel da bancada feminina da Câmara dos Deputados brasileira como um *ator crítico*.

A formação da bancada feminina na Câmara dos Deputados se deu durante a Assembleia Constituinte eleita em 1986, como parte do processo de transição democrática. Sua emergência ocorreu, portanto, em uma conjuntura crítica que envolvia, além do momento constituinte, um incremento no número de deputadas eleitas, que saltou de 8 na legislatura anterior para 26 (29, se consideradas as suplentes que assumem mandato durante a legislatura) e uma intensa relação com movimentos sociais mediada pelo Conselho Nacional da Condição da Mulher, criado em 1985 e responsável por uma ampla campanha de mobilização que tinha como objetivo fazer com que a Constituição garantisse direitos das mulheres.

Trata-se de uma bancada multipartidária composta por deputadas federais¹¹. Como indica Palmieri (2011), tal configuração impõe alguns desafios à sua atuação como um ator coletivo, relacionada à existência de outras lealdades, mais especificamente o pertencimento partidário e o estado de origem das legisladoras. As Tabelas 1 e 2 mostram que desde sua emergência a bancada feminina é bem heterogênea.

[Tabelas 1 e 2]

Apesar da heterogeneidade, há grande concentração de legisladoras em partidos de centro-esquerda (PT e PCdo B) e em estados da região Sudeste (RJ, SP e ES). Entretanto, tal concentração não implica em homogeneidade, uma vez que outras características, tal como pertencimento partidário, podem tornar a ação coletiva ainda mais complexa. Dessa forma, uma função importante da bancada feminina é justamente forjar uma identidade coletiva que permita a ação concertada de legisladoras com pertencimentos partidários, eleitorado e trajetórias tão distintas. Oliveira (2012) afirma que esse desafio está presente desde o momento da emergência da bancada e que essa heterogeneidade implica em constrangimentos associados à profundidade (*depth*) da agenda avançada pela bancada feminina:

Os perfis traçados demonstram que eram mulheres completamente diferentes. Ainda assim, conseguiram instituir a Bancada Feminina, pelo procedimento de formação de identidade exaustivamente trabalhado. Obviamente, a chamada Bancada Feminina não foi integralmente coesa, o que já era esperado em virtude das distinções profundas na formação de cada uma delas. Além disso, essa Bancada foi relativamente forte, mas não potente o

11 Deputados e representantes da sociedade civil não são considerados membros do órgão, embora atuem conjuntamente com as deputadas na apresentação de proposições legislativas, em audiências públicas e campanhas, apenas para citar alguns exemplos. Entre 1995 e 2002, a bancada teve caráter bicameral, incluindo as senadoras (AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 185).

suficiente para colocar e garantir as demandas feministas (OLIVEIRA, 2012, p. 210).

Com o objetivo de aprofundar a análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados brasileira, organizamos a discussão em três eixos, a saber: atividade legislativa; relação com Executivo e movimentos sociais e; poderes de agenda. As configurações relacionadas a um eixo afetam potencialmente a atuação da bancada nos demais: por exemplo, a garantia de poderes de agenda ao órgão pode impactar positivamente sua capacidade de aprovar projetos de lei ou de influenciar o processo decisório. No entanto, acreditamos que essa estratégia analítica pode elucidar processos que se estabelecem na interseção de atores, conjunturas e estruturas críticas, como indicado na Figura 1.

Os dados que subsidiam a investigação foram extraídos dos relatórios de atividades da Bancada feminina (PIETÁ, 2011; SECRETARIA, 2015) e do Regimento Interno da Bancada feminina (2007). Informações compiladas por Shumaker e Ceva (2015) e Azevedo e Rabat (2012) também foram relevantes, uma vez que foram baseadas em intensa pesquisa documental. Destaca-se, nesse aspecto, a quase inexistência de dados públicos ou digitalizados sobre a bancada feminina, o que é apontado por Pietá (2011).

Atividade legislativa

A análise da atividade legislativa da bancada feminina aqui desenvolvida apresenta um foco restrito, considerando apenas a produção de legislação e as atividades desenvolvidas no âmbito de comissões temporárias, especificamente comissões parlamentares de inquérito¹², comissões parlamentares mistas de inquérito¹³ e comissões especiais¹⁴. Reconhecemos os limites dessa ênfase (explicitados, por exemplo, por JOHNSON; JOSEFSSON, 2016 E PISCOPO, 2014), mas a análise de outras atividades como audiências públicas e eventos realizados pela bancada feminina ficou comprometida pela indisponibilidade de dados em meio eletrônico, o que demanda extensiva pesquisa em arquivo, que compõe uma das etapas da pesquisa em desenvolvimento. De qualquer forma, acreditamos que nossa análise pode lançar luz sobre algumas questões como a existência de temas prioritários e/ou recorrentes e mesmo permitir avaliar se tal produção privilegiou a transversalização da perspectiva de gênero através de escopo ou profundidade. Para tanto, foi considerada a produção legislativa destacada nos relatórios de atividade da bancada feminina (PIETÁ, 2011; SECRETARIA, 2015) e na literatura sobre a bancada feminina, especialmente sobre o período da Assembleia Constituinte (PIETÁ, 2011; PINTO, 2003; OLIVEIRA, 2012).

12 Comissões temporárias com caráter investigativo. BRASIL, 2011, arts. 35 a 37.

13 Comissões temporárias com caráter investigativo, compostas por deputados e senadores.

14 Comissões temporárias criadas para emitir parecer a respeito de propostas de emenda à Constituição, alteração de códigos ou quando a matéria for de competência de mais de três comissões. BRASIL, 2011, art. 34.

Com relação à Assembleia Constituinte, momento inaugural da bancada feminina, um dado recorrente é que 80% das emendas apresentadas pelas deputadas foi incorporada ao texto constitucional¹⁵. Segundo Oliveira (2012, p. 434), os temas relacionados a gênero mais debatidos durante a Constituinte foram orientação sexual, tutela da vida, igualdade, relações de trabalho e relações familiares (incluindo aqui violência doméstica). Esses dados indicam que houve importantes ganhos com relação à transversalização de gênero no momento Constituinte, especialmente relacionados à dimensão do escopo. Entretanto, como mostra Oliveira (2012), a dimensão da profundidade ficou prejudicada, inclusive pela não inclusão de temas relevantes na carta constitucional:

Esse momento de efervescência de ideias fez com que uma série de reivindicações surgissem, sendo certo que nem todas foram refletidas no texto constitucional. Isso não significa que tais temáticas não tenham relevância, apenas que circunstancialmente, não foi viável a consagração desses pleitos na Carta de 1988. Alguns desses temas foram considerados como matérias que não diziam respeito à ordem constitucional, novamente, foi o caso da interrupção da gravidez, em virtude do receio do retrocesso. Alguns temas não tiveram força para ingressar no texto, como foi o caso da equiparação da categoria das empregadas domésticas aos demais trabalhadores. Isso não significa que elas não tiveram seu rol de direitos ampliados, mas ainda seguiram sem a equiparação em relação aos demais trabalhadores. O termo “orientação sexual” também não conseguiu ingressar no texto constitucional como merecedor de tutela, garantindo expressamente que os preconceitos em relação à orientação sexual não seriam mais tolerados. Tal assunto foi considerado ora como de foro íntimo, ora como uma afronta à moralidade da época. (OLIVEIRA, 2012, p. 457).

Muitos desses temas não incluídos na Constituição foram (e ainda são) objeto de proposições legislativas, como trabalho doméstico e salário-maternidade. Além disso, esse resultado deve ser avaliado à luz da configuração da bancada feminina, que não era uma bancada feminista (OLIVEIRA, 2012) e, por seu caráter multipartidário e pela heterogeneidade do perfil das deputadas, privilegiou temas mais consensuais. Nesse sentido, a ênfase no escopo em detrimento da profundidade pode ser vista também um efeito da própria forma de organização da bancada feminina.

No período pós-Constituinte (década de 1990) também foram criadas duas comissões de inquérito: a Comissão Parlamentar de Inquérito da Violência contra a Mulher e Comissão Mista Parlamentar de Inquérito sobre a Esterilização em Massa de Mulheres no Brasil, ambas realizadas em 1992. Destacam-se ainda a aprovação de leis relacionadas ao combate à discriminação no trabalho e planejamento familiar. Também merece menção a legislação voltada à implementação de cotas eleitorais (Leis 9100/95 e 9504/97). Finalmente, destaca-se a criação de Comissão Especial Destinada ao Estudos das Medidas Legislativas que Visem Implementar, no Brasil, as Decisões da IV Conferência Mundial

15 Ver: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/copy_of_index.html e <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/mulher-constituente/mulheres-constituintes-de-1988>. Acesso em 01/07/2016.

da Mulher, em 1997, que indica que o conceito de conjuntura crítica deve incorporar questões relacionadas à agenda internacional e à atuação de organismos internacionais.

Nos anos 2000, a ênfase da atividade legislativa da bancada feminina continuou a recair sobre os temas violência, trabalho e saúde. O tema da participação/representação política de mulheres também ganhou destaque, a partir da mini-reforma eleitoral (Lei 12034/2009), que altera a lei de cotas, tonando a reserva de vagas para candidatas em listas eleitorais obrigatória e estabelecendo ação afirmativa com relação à distribuição de recursos partidários (fundo partidário e HGPE). Nesse tema, também se destaca a PEC 590/2006, que prevê representação paritária em Mesas Diretoras e comissões na Câmara e no Senado¹⁶. Foram realizadas três comissões de inquérito: uma CPMI sobre violência sexual contra crianças e adolescentes em 2003, CPMI sobre violência contra a Mulher em 2012 e uma CPI do sistema carcerário, que contou com capítulo sobre mulheres encarceradas, em 2007. Foi criada também uma Comissão Especial sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 2011.

Os dados indicam que as iniciativas da bancada feminina se concentram em temas pouco controversos, como saúde, violência e trabalho, o que converge com achados de pesquisas previamente realizadas (ver PALMIERI, 2011, p. 49). Como dito anteriormente, esse pode ser um efeito da própria configuração da bancada, dado seu caráter multipartidário e o perfil heterogêneo das legisladoras. Investigação conduzida por Htun e Power (2006) reforça esse argumento. Segundo os autores, esses elementos limitam a atuação da bancada feminina, sendo o vínculo com partidos de esquerda, independentemente do sexo da/o legislador, um preditor mais relevante de opiniões progressistas com relação a gênero. Nesse sentido, se o objetivo é aprofundar a agenda feminista, especialmente com relação a temas controversos, a formação de bancadas femininas multipartidárias pode não ser a melhor estratégia:

coalizões multipartidárias de feministas e seus aliados têm pressionado por mudanças relacionadas a violência doméstica, leis sobre estupro, cotas de gênero, assédio sexual e outras políticas feministas em legislaturas latino-americanas nos anos 1990 e 2000. No entanto, as divisões partidárias excluem coalizões semelhantes sobre outras questões relacionadas à igualdade de gênero, incluindo aborto e direitos reprodutivos. Ativistas que procuram formar alianças em torno de uma agenda feminista ou voltada para a igualdade de gênero mais inclusiva, portanto, enfrentam uma luta difícil. Elas fariam melhor se desagregassem as políticas relacionadas a gênero e construíssem bases de apoio questão por questão (HTUN; POWER, 2006, p. 101-102).

Htun e Power (2006) também chamam atenção para a influência das instituições políticas e das agendas dos governos na promoção da equidade de gênero, o que indica que essas atuam como

16 A deputada Luiza Erundina apresentou em 2006 uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC590/2006) que prevê a reserva de ao menos uma vaga para as legisladoras nas Mesas Diretoras da Câmara, do Senado e das comiss.es. Tal proposta foi aprovada nas análises de mérito realizadas pelas Comiss.es Legislativas, mas aguardou três anos para ser incluída na Ordem do Dia, ação que compõe uma das prerrogativas da presidência da Câmara. Em março de 2015, a PEC foi aprovada na Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado, onde aguarda desde então a emissão de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

estruturas e conjunturas críticas que moldam a atuação da bancada feminina como um ator crítico. Dessa forma, a dominância legislativa do Executivo (estrutura crítica) e sua ênfase em questões macroeconômicas (conjuntura crítica relacionada à estabilização da moeda) tendeu a relegar, ao menos no período analisado pelos autores, 1999-2003, questões sociais relevantes para o segundo plano. Ademais, podemos mencionar o caráter centralizado do processo decisório na Casa legislativa como uma estrutura crítica, uma vez que a concentração de poderes de agenda em lideranças partidárias pode limitar a atuação mais autônoma das legisladoras, restringindo suas chances de apoiar legislação que contrarie as linhas partidárias, desafio também mencionado por Palmieri (2011).

A análise da produção legislativa da bancada feminina da Câmara dos Deputados brasileira indica que essa instância tem cumprido um importante papel como ator crítico, impulsionando uma agenda de gênero especialmente com relação aos temas violência, trabalho, saúde e política. Entretanto, a existência de conjunturas e estruturas críticas pode limitar ou constranger sua atuação, fazendo com que essa se destaque em termos de escopo mas avance pouco em termos de profundidade. Apontamos aqui algumas pistas, que orientarão uma análise mais substantiva da atividade legislativa da bancada feminina, o que requer uma investigação que inclua análise das proposições legislativas e outras atividades desenvolvidas pelo órgão, permitindo identificar estratégias empregadas pelas legisladoras, como, por exemplo, a apresentação de projetos em co-autoria com legisladores¹⁷.

Finalmente, como indica a literatura sobre *gender-based legislative groups*, a análise de sua efetividade não deve se concentrar apenas na produção legislativa, mas nos processos engendrados por esses órgãos, devendo ser consideradas outras estratégias de atuação, como a realização de audiências públicas, atividades de capacitação e treinamento, sua relação com a sociedade civil e o poder Executivo (Celis, Childs e Curtin, 2016, Green (2016), Holli e Harder (2016), Sawyer e Turner (2016) e Costa (2016). Nesse sentido, ainda que não pretendam ser exaustivas, as próximas subseções tratam de outras dimensões relevantes para uma compreensão mais adequada da atuação da bancada feminina, tais como as relações com movimentos sociais e com o poder Executivo e seu processo de institucionalização.

Relação com movimentos sociais e poder Executivo

As análises de Celis, Childs e Curtin (2016), Green (2016), Holli e Harder (2016), Sawyer e Turner (2016) e Costa (2016) também discutem, em diferentes graus e a partir de diferentes abordagens, a relação entre *gender-focused legislative bodies* e movimentos sociais, o que sinaliza para a relevância dessa dimensão na análise da representação substantiva de mulheres. Nesse sentido, partimos da contribuição de Sawyer e Turner (2016) para avaliar se e em que medida a bancada feminina da Câmara

¹⁷ O relatório de atividades da Secretaria da Mulher para os anos de 2013 e 2014 menciona no Anexo II diversas proposições de interesses das mulheres apresentadas por deputados que se tornaram lei na 54ª legislatura (SECRETARIA, 2015),

dos Deputados brasileira pode ser considerada como parte do repertório dos movimentos feministas brasileiros. Esse elemento é central para avaliar a atuação da bancada feminina da Câmara dos deputados brasileira, uma vez que sua origem e relevância se relacionam à emergência do chamado *lobby do batom*, fundado em uma articulação entre a bancada feminina, movimentos sociais e o Conselho Nacional de Direitos das mulheres durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987).

Assim, podemos afirmar que, no contexto da Constituinte, a bancada feminina foi identificada como parte integrante e mesmo central do repertório dos movimentos feministas brasileiros. Isso quer dizer que, ainda que a presença de mulheres tenha sido escassa no momento constitucional (apesar do incremento no número de eleitas), a atuação via poder Legislativo se apresentou como uma importante estratégia para a garantia de direitos de mulheres. Como afirma Oliveira (2012, p. 212-213), ainda que a bancada feminina tenha sido um “acidente” na Constituinte, esse “parece ter sido provocado pela atuação da militância feminista e pela pressão do Conselho Nacional de Direitos da Mulher”.

Segundo Pinto (2003), tratava-se de uma nova forma de participação política, via pressão organizada, e consistiu em uma das marcas do movimento feminista brasileiro nos anos de 1980. Silva (2011, p. 295) corrobora esse argumento:

quanto à ação concreta das mulheres, realmente ficou evidenciado que a manifestação destas no âmbito da Constituinte se deu por meio do grupo de pressão denominado lobby do batom que, inteligente e criativamente, articulou o exercício da democracia representativa, via atuação suprapartidária das deputadas, com a ação direta das mulheres, substituindo, deste modo, a tradicional articulação dos partidos políticos que, em geral, atua(va) em nome de toda a sociedade, e, portanto, não enxerga(va) as especificidades e necessidades dos grupos, mormente os representativamente minoritários.

A atuação da bancada feminina como ator crítico a partir de sua constituição como um espaço institucional de *advocacy* (SAWER; TURNER, 2016) deveu-se, de acordo com Pinto (2003), a três fatores: a presença de emendas populares apresentadas pro movimentos de mulheres; a presença do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e as campanhas de mobilização por ele organizadas; a dinâmica interna da Câmara dos Deputados, como um espaço predominantemente masculino, o que favoreceu a criação de uma identidade coletiva entre as deputadas.

Entretanto, o período pós-Constituinte não se mostrou tão promissor, o que comprometeu o potencial transformador da bancada feminina. Avaliamos que isso ocorreu devido a múltiplos fatores: a reconfiguração do movimento feminista brasileiro; o esvaziamento do CNDM; a estabilidade do percentual de deputadas, a despeito da adoção de cotas eleitorais. Exploramos cada um deles a seguir.

As reflexões a respeito das próprias ondas do feminismo no Brasil¹⁸ (MATOS, 2010; PINTO, 2003) apontam a pluralização dos feminismos tanto no Brasil quanto na América Latina via *sidestreaming* (ALVAREZ, 2009), um processo que articula os discursos feministas para além de sua verticalização nos espaços da política institucionalizada. Outras análises identificam características do que seria uma “quarta onda”, representada, entre outros elementos, pela institucionalização (*mainstreaming*) das demandas feministas no interior do Estado e implementação de políticas públicas com foco em gênero através de órgãos especializados. É possível, então, afirmar que o “feminismo difuso” (PINTO, 2003), caracterizador de boa parte das iniciativas da terceira onda, na década de 1990 e início de 2000, desencadeou uma nova fase de atuações paralelas tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade civil. Com relação à política, houve uma tendência à profissionalização e à especialização do movimento feminista, relacionado à emergência de ONGs, como CFEMEA e AGENDE, que atuam através de ações de *advocacy* e de articulação com movimentos sociais, em geral financiadas por organismos internacionais (PINTO, 2003).

É interessante notar que esta aproximação com ONGs no final de 1990, através da consolidação da transição democrática influenciou a configuração inicial da bancada, mas não necessariamente se sustentou em anos mais recentes. O impacto dessa reconfiguração pode ser observado a partir da análise do Relatório de Atividades da Secretaria da Mulher para o período 2013/2014. Nesse documento, há poucas menções a movimentos de mulheres na apresentação das atividades realizadas pela bancada feminina. São citados: União Brasileira de Mulheres, Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial, Instituto Maria da Penha, Associação de Mulheres Mastectomizadas de Brasília, Federação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Apoio à Saúde da Mama, Frente Nacional pela Mulher Aposentada e Pensionista; Organização Artemis, Laço Branco: Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres, Rede Estadual das Parteiras do Amapá. Essa lista reforça o indício de que as prioridades da bancada feminina giram em torno dos temas violência e saúde.

Por um lado, esses dados revelam que a bancada representa, de alguma forma, um possível repertório de movimentos feministas, decorrente dos efeitos da institucionalização e transversalização de gênero no Estado, mais notavelmente durante uma conjuntura crítica complexa de ascensão de “governos de esquerda”. Por outro lado, torna-se claro que a bancada é incapaz de representar a pluralidade ou “difusão” de uma agenda “mais feminista”, ou em outras palavras, de impor uma agenda

18 No Brasil, o movimento feminista tem sido analisado a partir de três distintas ondas (PINTO, 2003). A primeira onda, historicamente situada em meados de 1920 até meados de 1930, é demarcada como o momento de demanda pelo sufrágio feminino. Para além de uma luta por direitos políticos, também houve reivindicações ligadas à maior inserção das mulheres brasileiras nos espaços públicos, como o mercado de trabalho e o sistema educacional. A segunda onda se configura diante das lutas contra o regime militar, desde o final da década de 1960 até o processo de reabertura. Nesse período, a luta feminista não somente se voltou contra a repressão do regime, mas também contra as estruturas patriarcais enraizadas na sociedade brasileira. A terceira onda é caracterizada por um período de difusão das reivindicações com o processo de redemocratização. O movimento feminista modifica sua forma de articular demandas, desta vez por meio de redes ou ONGs, refletindo o caráter multidimensional dos seus interesses. Além disso, percebemos uma atenção aos espaços institucionalizados da política, bem como às discussões sobre desigualdades entre os diferentes grupos de mulheres, ou diferenças intra-grupo.

que garanta profundidade em termos de políticas públicas. Como resultado, a bancada não parece seguir as demandas e preocupações dos movimentos feministas em relação aos debates sobre as desigualdades transversais ou intra-grupo, caracterizadas como característica essencial das terceira e quarta ondas do feminismo na Brasil, mas sim mantido um enfoque nas questões que obtiveram sucesso durante a Assembléia Constituinte. Com base nisso, não só o impacto em termos de profundidade é reduzido, mas a qualidade da representação substantiva também pode ser comprometida.

Há ainda menções a órgãos do Executivo no relatório de atividades referente aos anos de 2013/2014, com destaque para SEPPIR e SPM; ONU Mulheres; Tribunal Superior Eleitoral e núcleos feministas acadêmicos, como NEPEM/UnB e NEIM/UFBA. Consideramos, no entanto, que os dados apresentados são um indício do que chamamos de reconfiguração do feminismo brasileiro. Desse modo, a investigação desse fenômeno e de seus impactos na atuação da bancada feminina como ator crítico deve incluir dados relativos às audiências públicas, seminários e demais atividades organizadas pela bancada feminina.

Some-se a essa reconfiguração do movimento feminista brasileiro o esvaziamento do CNDM na década de 1990 (PINTO, 2003; COSTA; SARDENBERG, 1995), passando a ser uma estrutura "figurativa", uma vez que passa a ser composto por mulheres sem vínculo com movimentos feministas ou sem compromisso com a igualdade de gênero. Pinto (2003, p. 79) afirma que "o rápido declínio do CNDM quando os ventos políticos não estavam mais favoráveis é indicativo da precariedade desse tipo de inclusão de movimentos sociais no aparato estatal". Diante desse quadro, Costa e Sardenberg (1995, p. 106) questionam: "é possível fazer feminismo no Estado?". Nesse sentido, a interlocução com o poder Executivo, a que o CNDM estava vinculado fica de certa forma bloqueado ou dificultado.

Finalmente, argumentamos que a estabilidade no percentual de eleitas para a Câmara dos deputados, a despeito da adoção de cotas eleitorais (1997) e do estabelecimento de ações afirmativas para distribuição de recursos partidários (2009), é um dos fatores que afeta a atuação da bancada feminina com um ator crítico. Essa influência assume duas formas: em primeiro lugar, o fato de que as mulheres constituem uma pequena minoria, o que compromete inclusive algumas estratégias, como o voto em bloco e o abandono conjunto de sessões legislativas; em segundo lugar, esse quadro reforça o distanciamento entre sociedade e poder Legislativo, uma vez que esse parece refratário às demandas pela maior inclusão de mulheres, o que pode indicar que a atuação via Legislativo, como ocorreu no período Constituinte, não é uma estratégia promissora.

Apesar de o cenário parecer pouco promissor, defendemos que os fatores elencados acima apontam não para a impossibilidade interlocução entre movimentos feministas e Estado, mas sim para um cenário de ampliação do repertório dos movimentos feministas, principalmente diante da criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, em 2003. Assim, a atuação da bancada feminina deve ser analisada a partir de um contexto mais amplo, marcado pela configuração de um feminismo de Estado no

Brasil, que emerge com os governos Lula (2003-2010), o que configura uma nova conjuntura crítica, que ganha centralidade também à luz de uma estrutura crítica, a saber, as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil.

A criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, ligada à Presidência da República, foi um importante marco no que se refere à transversalização da perspectiva de gênero no Brasil. Segundo Bohn (2010, p. 81), "a composição interna da SPM, seus mecanismos de consulta e seu padrão de financiamento de projetos criaram uma dinâmica de cooperação (e não de cooptação ou captura) com o movimento de mulheres—algo visto como crucial ao êxito do feminismo de estado". Além disso, a SPM incorporou o Conselho Nacional de Direitos da Mulher e incluiu feministas em diversos níveis da gestão. A ampliação do repertório dos movimentos feministas brasileiros passa também pela difusão de instituições participativas, como conferências de políticas públicas, conselhos gestores e orçamento participativo, o que leva Avelar (2013, p. 83) a afirmar que "o sucesso dos movimentos feministas vem de sua relação com o Executivo e não com o Legislativo".

Como dito anteriormente, avaliamos que esse quadro significa não uma perda da relevância do Legislativo como arena de transformação, mas uma ampliação do repertório dos movimentos feministas brasileiros, que leva a um redesenho de suas estratégias de intervenção e interlocução com o Estado. Essa conjuntura crítica é especialmente importante dado o padrão das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, marcada pela dominância legislativa e pelo controle do orçamento pelo primeiro. Diante disso, resta desvendar como se articulam bancada feminina-SPM-movimentos sociais e quais são as estratégias de ação empregadas pelas deputadas diante desse arranjo.

Poderes de agenda

Essa subseção tem como objetivo avaliar o processo de institucionalização da bancada feminina, tendo como referência os poderes de agenda a ela assegurados no âmbito da Câmara dos Deputados brasileira. Nesse sentido, a análise parte dos conceitos de atores críticos e estruturas críticas, em uma tentativa de desvendar se e como a institucionalização da bancada feminina pode ter potencializado sua atuação como um ator crítico.

Como dito anteriormente, a bancada feminina se organizou em 1987, a partir de intensa mobilização social para garantir que a Constituição da nova democracia incluísse dispositivos relacionados aos direitos de mulheres, notadamente relacionados aos temas enfrentamento à violência, trabalho, saúde e família. Nesse momento, a bancada emerge como um grupo informal, impulsionada por elementos que compuseram uma conjuntura crítica favorável: o momento constituinte, a intensa mobilização social em torno dos direitos das mulheres, capitaneada pelo Conselho Nacional da Condição da Mulher e o incremento no número de deputadas eleitas (PINTO, 2003).

Entretanto, após a Constituinte a bancada feminina continuou atuando, ainda que informalmente, pois não foi incorporada à estrutura da Casa legislativa e deputadas persistiram na tarefa de produzir legislação a respeito de temas que não foram incorporados na Constituição, como a regulamentação do trabalho doméstico, por exemplo (MARX; BORNER; CAMINOTTI, 2007, P. 110). Como apontam Pietá (2011) e Azevedo e Rabat (2012), a institucionalização da bancada feminina só ocorre a partir da década de 1990:

Mas até o fim da década de 80 as parlamentares não atuavam de forma organizada dentro do Congresso Nacional. A constituição da Bancada Feminina, formalmente, como um coletivo organizado de mulheres parlamentares e uma instância de coordenação só aconteceu em 1999. (PIETÁ, 2011, p. 5).

Essa organização, que incluiu a definição de uma coordenadora, impactou o desenvolvimento de atividades da bancada feminina, que passou a estabelecer uma agenda prioritária, acompanhar projetos relacionados aos direitos das mulheres, apresentar emendas ao orçamento e estabelecer diálogo com os poderes Executivo e Judiciário (PIETÁ, 2011, p. 5). A bancada também passou a ter caráter bicameral, incluindo as senadoras, no período entre 1995 e 2002.

Em 2007, houve um novo impulso no processo de institucionalização da bancada feminina, com o estabelecimento de reuniões sistemáticas, a criação do regimento interno e a disponibilização de *staff* pelo PSB, partido da então coordenadora da bancada feminina, deputada Luiza Erundina. O regimento interno define que a bancada tem funções de acompanhamento de proposições legislativas relacionadas aos direitos das mulheres; acompanhamento da elaboração e execução do orçamento; incentivar a participação política das mulheres; e atuar de forma conjunta com a sociedade civil em defesa da igualdade de gênero. A bancada atua, pois, como um órgão de fiscalização e assessoramento, não possuindo caráter deliberativo. Com relação à coordenação, o regimento estabelece que essa é composta por um colegiado formado por deputadas de todos os partidos com representação feminina na Casa. A coordenadora-geral é eleita dentre os membros desse colegiado, pelos membros da bancada e seu mandato é de um ano.

Em 2009, importante prerrogativa foi estendida informalmente à bancada feminina, qual seja, assento no Colégio de Líderes¹⁹. O Colégio de Líderes é um colegiado que reúne as lideranças partidárias da Câmara dos Deputados que, juntamente com o presidente da Casa, definem a agenda dos trabalhos legislativos²⁰. A inclusão da bancada feminina nesse colegiado amplia sua possibilidade de influenciar o processo decisório, garantindo voz e voto no que se refere à definição da agenda da Casa legislativa e demais deliberações sob responsabilidade do Colégio de Líderes. No entanto, essa garantia é informal, visto que tal alteração não foi incluída no Regimento Interno da Câmara. Além disso, em 2009 é

¹⁹ Prerrogativa ampliada durante a coordenação-geral da deputada Sandra Rosado, PRB/RN. Dados sobre as coordenadoras da bancada disponíveis na Tabela 3.

²⁰ BRASIL, 2011, art. 20.

criada a Procuradoria Especial da Mulher da Câmara dos Deputados, órgão que tem como objetivos receber e acompanhar denúncias de violações de direitos das mulheres e produzir informações sobre o tema, apenas para citar alguns exemplos.

Tais mudanças potencializaram a atuação da bancada como ator coletivo, como afirmam Azevedo e Rabat (2012, p. 196):

Talvez a mudança mais importante tenha ocorrido no próprio funcionamento interno da bancada, cuja atuação conjunta veio se tornando gradativamente mais regular, ao mesmo tempo em que a coordenação se tornava formalmente mais bem definida. Foi uma evolução fundamental para amplificar o volume das palavras das mulheres na Câmara dos Deputados. Isso facilitou, inclusive, que se dessem outros e importantes passos no sentido de formalizar a presença e o peso das mulheres na vida parlamentar, como a criação da Procuradoria da Mulher e o reconhecimento de que a bancada se devia fazer representar nas reuniões de líderes para definir a pauta da Casa. Se a bancada não encontrasse internamente os meios de se apresentar unida nessas instâncias, tais iniciativas seriam impossíveis.

Em 2011, a procuradora da mulher passa ser eleita por voto direto da bancada feminina e não mais por indicação da presidência da Casa. Em 2013 a bancada feminina é formalizada a partir da criação da Secretaria da Mulher, órgão que passa a incluir também a Procuradoria Especial da Mulher²¹. Essa iniciativa é um marco não apenas com relação à representação de mulheres, mas também com relação ao conceito de minorias políticas, uma vez que à Secretaria da Mulher foram assegurados formalmente poderes até então disponíveis apenas para lideranças partidárias, como assento no Colégio de Líderes, com direito a voz e voto, direito de fazer uso do tempo disponível às lideranças partidárias nas comunicações em Plenário e garantia de infraestrutura, como equipe técnica, para acompanhamento das proposições de interesse.

Do ponto de vista da discussão sobre minorias políticas, isso significa que essas foram equiparadas às minorias partidárias, o que indica o reconhecimento de que a alocação de recursos políticos deve obedecer a outras lógicas além da partidária. Esse reconhecimento fortalece o papel da Secretaria da Mulher no que toca à formação de uma identidade coletiva que ultrapassa pertencimentos partidários, fomentando a ação coletiva e aumentando as possibilidades de que iniciativas relacionadas à garantia dos direitos das mulheres possam avançar na Câmara dos Deputados.

Entretanto, fatores relacionados a estruturas e conjunturas críticas constrangem a atuação da bancada feminina, reduzindo o potencial transformador desse órgão. Com relação às estruturas críticas, lembramos a já mencionada organização da Casa legislativa, que centraliza o processo decisório ao concentrar poderes de agenda em lideranças partidárias e na presidência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2003). Além disso, o pequeno número de deputadas pode ser considerado uma estrutura crítica, dada sua estabilidade e sua relação com o sistema eleitoral (especialmente a lista aberta e o financiamento privado de campanhas eleitorais). Tais estruturas, diferentemente do

21 BRASIL, 2011, art. 20A-20E.

previsto por Macaulay (2005), constroem a atuação da bancada feminina, seja a partir da disciplina partidária garantida a partir de prerrogativas de líderes, como o poder de retirar parlamentares de votações em plenário ou em comissões, ou pelo pequeno impacto de estratégias da bancada feminina, como voto em bloco ou abandono conjunto de votações, em virtude do reduzido número de deputadas, o que é ainda potencializado pela sua distribuição em diversos partidos. Finalmente, o padrão das relações Executivo/Legislativo no Brasil, particularmente, a garantia de prerrogativas legislativas ao Executivo, como o poder de editar medidas provisórias e a iniciativa exclusiva em caso de matéria orçamentária, podem constriar e restringir o escopo de atuação do Legislativo e, em consequência, da bancada feminina, a depender de conjunturas específicas.

Com relação às conjunturas críticas, essas podem ser mais ou menos favoráveis à transversalidade de gênero, como indicam os dados apresentados acima: o momento constituinte, que permite ganhos importantes com relação à transversalidade de gênero, principalmente no que se refere à dimensão de escopo (PISCOPO, 2014); os anos 2000, marcados por um impulso de institucionalização da bancada feminina, favorecido pela ascensão de governos do PT, partido historicamente comprometido com a questão da igualdade de gênero, que fortalece a atuação da bancada, dada a configuração das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil e a prerrogativa exclusiva do Executivo de iniciar matéria orçamentária.

Entretanto, outro elemento importante da conjuntura diz respeito à configuração dos movimentos sociais e em especial do movimento feminista e sua relação com o Estado, dimensão abordada na subseção anterior. Se, por um lado, essa conjuntura se apresenta como favorável à implementação de ações pautadas pelo princípio da transversalidade de gênero, ao ampliar o repertório dos movimentos feministas e sua capacidade de influenciar a elaboração e implementação de políticas públicas, por outro lado, pode também criar uma distância entre esses movimentos e o poder Legislativo, desmobilizando um elemento fundamental para que a bancada feminina atuasse como ator crítico, como indicam as análises sobre sua criação na Assembleia Constituinte²².

Assim, alguns obstáculos ainda se apresentam à atuação efetiva da Secretaria da Mulher, relacionadas à prevalência de outras lealdades (partidárias, regionais e religiosas, por exemplo) o que é reforçado pelo pequeno número de mulheres eleitas. A inserção da Secretaria da Mulher na estrutura da Casa legislativa também pode implicar em desafios à sua atuação autônoma, como a introdução de critérios estranhos à organização da bancada, a partir orientação, vinda da presidência da Casa²³, de

22 Esse quadro se torna ainda mais preocupante na atual conjuntura, em que legisladores conservadores, organizados na chamada bancada da "bala, Bíblia e boi" tem apresentado diversas proposições que restringem os direitos das mulheres, especialmente no campo da saúde reprodutiva, como o Estatuto do nascituro, que estabelece que a vida humana se inicia na concepção, garantindo, portanto, ao feto personalidade jurídica e o PL 5069/2013, que torna ainda mais difícil o acesso de mulheres vítimas de estupro ao sistema de saúde e ao aborto legal.

23 Alterações ocorridas na 55ª legislatura (2015-2019), sob a presidência do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ).

que a seleção da coordenadora da bancada fosse pautada pela proporcionalidade partidária, configurando um exemplo de *nested newness* (MACKAY, 2014).

Essas alterações podem dificultar a ação coletiva e a criação de rede de solidariedade que ultrapasse lealdades partidárias, enfraquecendo a atuação coordenada das legisladoras. Ademais, explicitam o fato de que características geralmente vistas como desvantagens, como a organização informal da bancada feminina, podem na verdade potencializar sua atuação (AHRENS, 2016), enquanto a garantia de poderes de agenda a essa instância pode vir acompanhada de disputas mais acirradas em torno da distribuição de recursos no Legislativo. Dessa forma, a análise da bancada feminina como ator crítico, da perspectiva de seus poderes de agenda e institucionalização, indica que esse não é um processo linear e irreversível, uma vez que pode ser grandemente influenciado por estruturas e conjunturas críticas que ultrapassam inclusive a arena legislativa.

4. Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo analisar os processos relacionados ao surgimento e à consolidação da bancada feminina na Câmara dos Deputados brasileira no período de 1987 a 2013. Partindo do debate sobre representação política de mulheres, discutimos o papel da bancada feminina como ator crítico. Nesse sentido, duas questões organizaram a análise desenvolvida, a saber: (i) qual tem sido a capacidade da bancada em garantir a transversalização da perspectiva de gênero no Legislativo, considerando as dimensões de escopo e profundidade? (ii) em que medida a bancada feminina pode ser considerada parte do repertório dos movimentos feministas brasileiros? Diante dessas questões, argumentamos que a caracterização da bancada é constrangida pela existência de conjunturas e estruturas críticas, que podem levar esse grupo a privilegiar estratégias que terminariam por comprometer o avanço de uma agenda feminista, na medida em que se privilegia escopo em detrimento de profundidade, estratégia que pode implicar em distanciamento entre a bancada e movimentos sociais.

Para responder às questões apresentadas, recorreremos aos relatórios de atividade da bancada feminina (2011; 2013-2014) e aos dados organizados por Azevedo e Rabat (2012) e Shumaker e Ceva (2015). Destacamos a quase inexistência de dados públicos e digitalizados a respeito da bancada feminina e a necessidade de ampliar a estratégia de coleta de dados tendo como estratégia a pesquisa documental em arquivos da Câmara dos Deputados, etapa futura da pesquisa em que se insere este paper. Como eixos analíticos foram considerados (i) atividade legislativa; (ii) relação com o poder Executivo, especificamente, através da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e movimentos sociais e (iii) a existência de poderes de agenda e o processo de institucionalização da bancada feminina. Retomaremos brevemente cada um deles a seguir, apontando conclusões preliminares e questões que orientarão os próximos passos do trabalho.

Com relação à atividade legislativa, a análise se concentrou na produção legislativa e sua atuação em comissões temporárias, como CPIs, CPMLs e Comissões Especiais. Apesar dos limites associados a esse recorte, acreditamos que nossa análise permitiu a identificação de temas prioritários e/ou recorrentes, como trabalho, saúde e violência. Entretanto, apesar dessa instância cumprir um importante papel como ator crítico, impulsionando uma agenda de gênero na Câmara dos Deputados, existência de conjunturas e estruturas críticas, como a centralização do processo decisório em lideranças partidárias, limita sua atuação, fazendo com que essa se destaque em termos de escopo mas avance pouco em termos de profundidade. Nesse sentido, a prioridade dada aos temas mencionados não assegura que haja ganhos em termos de profundidade. Por exemplo, isso resultou em processos legislativos que têm favorecido a luta contra a discriminação no trabalho em vez da regulamentação do trabalho doméstico e da luta contra o câncer de mama em detrimento de questões relacionadas com a saúde sexual e reprodutiva. Além disso, a abordagem com relação à violência de gênero têm favorecido a criminalização sobre a violência de gênero e não o enfrentamento de forças culturais que reproduzem o patriarcado nos eixos de classe, gênero raça.

De forma geral, a análise aponta que, ainda que a atuação da bancada tenha enfatizado temas relevantes para o processo de transversalização de gênero, essa priorizou sobremaneira questões consensuais ou pouco controversas. Como mencionado anteriormente, essa estratégia voltada à dimensão do escopo pode estar associada ao caráter multipartidário da bancada e ao perfil heterogêneo as legisladoras, bem como à existência de conjunturas estruturas críticas desfavoráveis relativas à implementação de propostas mais controversas, como a descriminalização do aborto. É necessário ampliar a análise, incorporando informações sobre outras estratégias da bancada feminina, tais como audiências públicas e seminários. Assim, acreditamos que uma análise mais apurada de sua produção legislativa permitirá uma avaliação mais precisa da sua atuação legislativa.

No que tange a relação com movimentos sociais, podemos afirmar que a bancada pode ser um instrumento ou parte repertório do movimento feminista brasileiro, no que se refere à institucionalização do feminismo no Estado. O ponto positivo desse tipo de *state feminism* é que ele certamente abre legitimidade e visibilidade para temáticas importantes para a igualdade de gênero, mesmo que não representem uma perspectiva feminista ou, em outras palavras, ainda que impliquem em ganhos em escopo e não em profundidade. O ponto negativo é que essa estratégia pode implicar em um distanciamento das demandas e agendas do movimento feminista, que pode terminar por mobilizar outros repertórios, como a Secretaria de Políticas para Mulheres, o que parece ser o caso nos últimos anos. Essa reorientação remete ainda a estruturas críticas, relacionadas ao padrão das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Resta, porém, investigar como se articulam esses diferentes atores e quais são as estratégias de ação empregadas pelas deputadas diante desse contexto.

Quanto ao processo de institucionalização da bancada feminina e a garantia de poderes de agenda a esse órgão, vimos que houve um processo contínuo de institucionalização da bancada, que

culminou com sua incorporação à estrutura da Câmara dos Deputados em 2013, a partir da criação da Secretaria da Mulher e a formalização de poderes de agenda até então garantidos informalmente, como assento para a coordenadora-geral no Colégio de líderes, com direito a voz e voto. No entanto, fatores relacionados a estruturas e conjunturas críticas constroem a atuação da bancada feminina, reduzindo seu potencial transformativo. Até mesmo a institucionalização da bancada feminina pode limitar sua atuação como ator crítico, dificultando a ação coletiva e a criação de rede de solidariedade que ultrapasse lealdades partidárias, enfraquecendo a atuação coordenada das legisladoras. Uma vez que a garantia de poderes de agenda a essa instância pode vir acompanhada de disputas mais acirradas em torno da distribuição de recursos no Legislativo. Nesse sentido, avaliamos que esse não é um processo irreversível, uma vez que pode ser grandemente influenciado por estruturas e conjunturas críticas.

Diante do exposto, consideramos que a atuação da bancada feminina como *ator crítico* tem privilegiado ganhos em escopo. Isso se deve a pelo menos dois fatores relevantes: estruturas críticas, relativas à organização do sistema político brasileiro, especificamente, o processo decisório no Legislativo e as relações entre Executivo e Legislativo e a conjunturas críticas, relacionadas às estratégias de ação e aos repertórios do movimento feminista brasileiro. Esperamos que, apesar de seus limites, esse trabalho possa contribuir com a discussão sobre representação substantiva de mulheres, a partir da análise dos processos de emergência e institucionalização da bancada feminina da Câmara dos Deputados brasileira.

5. Referências

- ABERS, R.; BULOW, M.. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. *Sociologias*, v.13, n.28, p. 52-84.
- AHRENS, P. The Committee on Women's Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play. *Parliamentary Affairs*, 2016.
- ALVAREZ, S. et. al. 2003. Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. *Revista de Estudos Feministas*, v. 11, n. 2, p. 541-575.
- AVELAR, L. Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. *Cadernos Adenauer*, n 3, v. XIV. p. 71-87.
- _____. ONDE AS MULHERES SE REPRESENTAM? AVENIDAS da Representação EXTRAPARLAMENTAR DAS MULHERES BRASILEIRAS. *Revista Gênero*, v. 14, n. 2, 2016.
- AZEVEDO, D. B. de; RABAT, M. N. *Palavra de mulher: oito décadas do direito de voto*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- BANCADA feminina da Câmara dos Deputados. *Regimento Interno*. 2007.
- BINDER, Sarah A. *Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress*. Cambridge University Press, 1997.
- BRASIL. 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. Available at: <http://tinyurl.com/o4dfu79>.*

BOHN, S. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Revista Debates*, v. 4, n. 2, p. 81, 2010.

CELIS, K.; CHILDS, S.; CURTIN, J. Specialised Parliamentary Bodies and the Quality of Women's Substantive Representation: A Comparative Analysis of Belgium, United Kingdom and New Zealand. *Parliamentary Affairs*, 2016.

CHILDS, S.; KROOK, M. L.. The substantive representation of women: rethinking the 'critical mass' debate. *Encontro Anual da American Political Science Association*, Washington, DC, 2005.

COSTA, Monica. Gender-Focused Institutions in International Parliamentary Bodies: The Case of the Women's Caucus of the Parliamentary Assembly of the Portuguese-Speaking Countries. *Parliamentary Affairs*, 2016.

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

DECLARAÇÃO e 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.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 44, p. 81-106, 1998.

GREEN, M. The Parliamentary Women's Delegation in France: Making Women's Voices Heard?. *Parliamentary Affairs*, 2016.

HOLLI, A. M.; HARDER, M. M. S. Towards a Dual Approach: Comparing the Effects of Parliamentary Committees on Gender Equality in Denmark and Finland. *Parliamentary Affairs*, 2016.

HTUN, M.; POWER, T. J. Gender, parties, and support for equal rights in the Brazilian Congress. *Latin American Politics and Society*, v. 48, n. 4, p. 83-104, 2006.

JOHNSON, N.; JOSEFSSON, C. A New Way of Doing Politics? Cross-Party Women's Caucuses as Critical Actors in Uganda and Uruguay. *Parliamentary Affairs*, 2016.

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.

KANTHAK, K.; KRAUSE, G. A. *The Diversity Paradox: Political Parties, Legislatures, and the Organizational Foundations of Representation in America*. OUP USA, 2012.

LOVENDUSKI, J. 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. 'Thick' conceptions of substantive representation: Women, gender and political institutions. *Representation*, v. 44, n. 2, p. 125-139, 2008.

MACKAY, F. Nested newness, institutional innovation, and the gendered limits of change. *Politics & Gender*, v. 10, n. 04, p. 549-571, 2014.

MARX, J.; BORNER, J.; CAMINOTTI, M. *Las legisladoras*. Buenos Aires: Instituto Di Tella, 2007.

OLIVEIRA, A. V. de. A Constituição da Mulher Brasileira: Uma análise dos estereótipos de gênero na Assembleia Constituinte de 1987-1988 e suas consequências no texto constitucional. 465f. Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2012.

PALMIERI, S. Gender-sensitive parliaments: a global review of good practice. IPU, 2011.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Londres: Oxford University Press, 1995.

PIETÁ, J. *Do lobby do batom à bancada feminina*. 2011. Available at: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/13070206/do-lobby-do-batom-a-bancada-feminina-1-janete-pieta/4>

PINTO, C. R. J. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

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.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SARDENBERG, C.; COSTA, A. A. A. Feminismos, feministas e movimentos sociais. In: Brandão, Margarida; Bingemer, Maria Clara. *Mulher e relações de gênero*. São Paulo: Loyola, 1994. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/6889>

SAWER, M.; TURNER, A. Specialised Parliamentary Bodies: Their Role and Relevance to Women's Movement Repertoire. *Parliamentary Affairs*, 2016.

SCHWINDT-BAYER, L. A.; MISHLER, W. An integrated model of women's representation. *Journal of Politics*, v. 67, n. 2, p. 407-428, 2005.

SECRETARIA da Mulher da Câmara dos Deputados. *Relatório de Atividades 2013/2014*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

SHUMAHAR, S.; CEVA, A. *Mulheres no poder: trajetórias políticas a partir da luta das sufragistas no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SILVA, S. O legado político-jurídico do lobby do batom vinte anos depois: a participação das mulheres na elaboração da Constituição Federal. XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito. 2008. Available at: http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/SD3_files/Saete_Maria_SILVA_2.pdf

TARROW, S. 2009. *O poder em Movimento: Movimentos sociais e confronto político*. Petropolis: Ed. Vozes.

YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford University Press on Demand, 2002.

WAYLEN, G. Analysing women in the politics of the Third World. In: AFSHAR, H. *Women and politics in the Third World*. New York: Routledge, 2005.

Anexos

Tabela 1: Membros da bancada feminina por partido e legislatura - 1/2

Party	Legislature							Total
	48	49	50	51	52	53	54	
Não Informado	1	0	0	0	0	0	0	1
	3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0%
DEM	0	0	0	0	0	0	2	2
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4%	1%
PCdoB	1	2	2	4	5	5	6	25
	3%	7%	5%	10%	10%	10%	12%	8%
PDS	2	4	0	0	0	1	0	7
	7%	13%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0.0%	2%
PDT	2	6	2	1	0	1	2	14
	7%	20.0%	5%	3%	0.0%	2%	4%	5%
PFL	7	3	3	7	6	6	0	32
	24%	10.0%	7%	18%	12%	12%	0.0%	11%
PL	0	0	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0.0%	0.0%	0%
PMDB	10	6	11	9	8	10	8	62
	35%	20.0%	26%	23%	15%	19%	15%	21%
PMN	0	0	0	0	1	0	1	2
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0.0%	2%	1%
PP	0	0	3	0	0	2	5	10
	0.0%	0.0%	7%	0.0%	0.0%	4%	10%	3%
PPB	0	0	0	1	0	0	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	3%	0.0%	0.0%	0.0%	0%
PPR	0	0	3	0	0	0	0	3
	0.0%	0.0%	7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%
PPS	0	0	0	0	0	1	1	2
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	2%	1%

Tabela 1: Membros da bancada feminina por partido e legislatura - 2/2

Party	Legislature							Total
	48	49	50	51	52	53	54	
PR	0	0	0	0	0	4	1	5
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	8%	2%	2%
PSB	1	1	1	1	4	6	6	20
	3%	3%	2%	3%	8%	12%	12%	7%
PSBD	0	0	1	0	0	0	0	1
	0.0%	0.0%	2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0%
PSC	1	0	1	0	0	0	2	4
	3%	0.0%	2%	0.0%	0.0%	0.0%	4%	1%
PSDB	0	1	7	8	7	4	3	29
	0.0%	3%	16,7%	21%	14%	8%	6%	10%
PSOL	0	0	0	0	0	1	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0.0%	0%
PT	3	5	8	8	17	10	11	62
	10%	17%	19.0%	21%	33%	19%	21%	21%
PTB	1	1	1	0	3	0	2	8
	3%	3%	2%	0.0%	6%	0.0%	4%	3%
PTC	0	0	0	0	0	1	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0.0%	0%
PTdoB	0	0	0	0	0	0	1	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0%
PTR	0	1	0	0	0	0	0	1
	0.0%	3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0%
PV	0	0	0	0	0	0	1	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0%
Total	29	30	42	39	52	52	52	296

Fonte: Azevedo; Rabat, 2012.

Tabela 2: Membros da bancada feminina por UF e legislatura - 1/2

District	Legislature							Total
	48	49	50	51	52	53	54	
AC	1	3	4	1	1	1	2	13
	3%	10.0%	10%	3%	2%	2%	4%	4%
AL	0	0	1	0	0	0	2	3
	0.0%	0.0%	2%	0.0%	0.0%	0.0%	4%	1.0%
AM	3	1	1	1	1	2	1	10
	10%	3%	2%	3%	2%	4%	2%	3%
AP	1	1	2	1	1	4	4	14
	3%	3%	5%	3%	2%	8%	8%	5%
BA	1	0	1	0	2	4	1	9
	3%	0.0%	2%	0.0%	4%	8%	2%	3.0%
CE	1	1	0	0	1	1	1	5
	3%	3%	0.0%	0.0%	2%	2%	2%	2%
DF	3	2	1	2	1	0	2	11
	10%	7%	2%	5%	2%	0.0%	4%	4%
ES	3	3	2	2	2	4	4	20
	10%	10.0%	5%	5%	4%	8%	8%	7%
GO	1	2	3	4	2	2	4	18
	3%	7%	7%	10%	4%	4%	8%	6%
MA	0	1	1	1	2	1	1	7
	0.0%	3%	2%	3%	4%	2%	2%	2%
MG	0	1	3	3	3	3	1	14
	0.0%	3%	7%	8%	6%	6%	2%	5%
MS	0	1	2	1	0	0	0	4
	0.0%	3%	5%	3%	0.0%	0.0%	0.0%	1%
MT	0	0	1	2	4	2	0	9
	0.0%	0.0%	2%	5%	8%	4%	0.0%	3.0%
PA	1	1	3	2	2	4	1	14
	3%	3%	7%	5%	4%	8%	2%	5%
PB	1	1	0	0	1	0	1	4
	3%	3%	0.0%	0.0%	2%	0.0%	2%	1%
PE	1	0	0	0	0	1	2	4
	3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	4%	1%
PI	1	0	0	0	1	0	1	3
	3%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	0.0%	2%	1.0%
PR	0	0	0	0	2	0	2	4
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4%	0.0%	4%	1%

Tabela 2: Membros da bancada feminina por UF e legislatura - 2/2

District	Legislature							Total
	48	49	50	51	52	53	54	
RJ	4	7	7	5	7	6	6	42
	14%	23%	17%	13%	14%	12%	12%	14%
RN	1	0	1	1	2	2	2	9
	3%	0.0%	2%	3%	4%	4%	4%	3.0%
RO	2	1	2	0	1	1	1	8
	7%	3%	5%	0.0%	2%	2%	2%	3%
RR	1	1	0	0	2	2	1	7
	3%	3%	0.0%	0.0%	4%	4%	2%	2%
RS	0	0	2	3	4	4	2	15
	0.0%	0.0%	5%	8%	8%	8%	4%	5%
SC	0	2	0	1	1	1	2	7
	0.0%	7%	0.0%	3%	2%	2%	4%	2%
SE	0	0	0	1	0	0	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	3%	0.0%	0.0%	0.0%	0%
SP	3	1	4	5	7	6	7	33
	10%	3%	10%	13%	14%	12%	14%	11%
TO	0	0	1	3	2	1	1	8
	0.0%	0.0%	2%	8%	4%	2%	2%	3%
Total	29	30	42	39	52	52	52	296

Fonte: Azevedo; Rabat, 2012.

Quadro 1: Coordenadoras da bancada feminina 1995-2013

Coordinator	Party	District	Period	Profession	Political capital
Emília Fernandes	PT	RS	1995-1998	Professora	Partisan
Jandira Feghali	PCdoB	RJ	1998-2002	Médica	Social movements
Iara Bernardi	PT	SP	1998-2002; 2003-2007	Bióloga	Partisan
Maria Elvira	PMDB	MG	1998-2002	Empresária	Partisan
Luiza Erundina	PSB	SP	2007-2008	Assistente social	Social movements
Sandra Rosado	PSB	RN	2008-2009	Assistente social	Family
Alice Portugal	PCdoB	BA	2009-2010	Química/farmacêutica	Social movements
Janete Pietá	PT	SP	2010-2013	Historiadora/arquiteta	Partisan
Jô Moraes	PCdoB	MG	2013-2014	-	Social movements

Fonte: Pietá, 2011; Azevedo; Rabat, 2012; Secretaria, 2015; Shumaker; Ceva, 2015.

Quadro 2: Síntese da atividade legislativa da bancada feminina, 1987-201

Period	Legislative activity
1987- 1999 Lipstick Lobby	1987: 80% of the amendments to the Constitution draft present by the bancada feminina were approved (AZEVEDO; RABAT, 2012). Priority issues (Brazilian women's letter to the Constitutional Assembly/CNDM): family, work, health, education and culture, violence. 1988-1994: regulation of the Constitution or inclusion of new topics: domestic work (Legislative proposal no. 1626/1989); maternity pay (Law 8861/1994); Violence against Women CPI and Mass Sterilization CPMI (both in 1992); CEDAW: restrictions to articles 15 and 16 dropped (1994) 1995-1999: Law 9029/1995: prohibits employment discrimination (pregnancy certificate); Law 9100/1995: electoral quotas (20%; local elections); Law 9263/1996: family planning; Law 9278/1996: common-law marriage; Belém do Pará's Convention enters into force (1996); Special Committee - Implementation of Beijing's Platform (1997); Law 9504/1997: electoral quotas (30%, national elections); Law 9799/1999: prohibits employment discrimination.
1999-2011 Bancada feminina	1999-2003: Maternal mortality CPI (2000); Law 10048/2000: preferential treatment; Law 9975/2000: Sexual exploitation of children and adolescents; Law 10223/2001: mandatory reconstructive plastic surgery in case of breast cancer; Law 10289/2001: National Week Against Prostate Cancer; Law 10224/2001: Sexual harassment; Law 10452/2002: Bail and arrest <i>in flagrante delicto</i> in cases of domestic violence; Law 10516/2002: Women's Health National Portfolio; Law 10421/2002: Extension of license and maternity pay for adoptive mothers and domestic workers; Brazilian Women's National Conference and launch of the Feminist Political Platform (2002); CEDAW: Adicional Protocol (2002); 2003-2007: Legislative proposal no. 117/2003: Removes the expression "honest woman" from the Penal Code; Violence against children and adolescents CPMI (2003); Law 10714/2003: Violence against women national hotline; United Nations Convention against Transnational Organized Crime enters into force; Law 10745/2003: 2004 Year of Women; Law 10778/2003: compulsory notification of violence for health services; Legislative proposal no. 1399/2003: Women's Statute; External committee on feminization of poverty in Brazil (2004); Additional Protocol to United Nations Convention against Transnational Organized Crime enters into force (2004); Law 10886/2004: includes domestic violence in the Penal Code; Law 11259/2005: Missing children and adolescents; Law 11185/2005: Psychological assistance to children and adolescents in the public health care system; Law 11225/2005: Care for people with hepatitis public health care system; Law 11340/2006: Maria da Penha's Law; Constitutional Amendment Proposal no. 590/2006: equal representation in boards and committees in the House and Senate; Law 11551/2007: Elderly people hotline; Law 11634/2007: Perinatal health; 2007-2011: Prison system CPI (2007); Criação da Procuradoria Especial da Mulher (2009); Bancada feminina's seat on the College of Leaders (2009); Law 11770/2008: extension of maternity leave by tax incentives; Mini electoral reform Law 12034/2009; Breastfeeding Campaign (2009); Legislative proposal no. 6653/2009: labor market equality; Law 12127/2009: National Register of Missing Children; Constitutional Amendment Proposal no. 231/1995: reduction of working hours; Constitution Amendment Proposal no. 438/2001: end of slave labor; Law 11942/2009: Determines that female prisons have a section for pregnant women, mothers and children; Law 12227/2010: Transparency in Executive branch's activities focused on women.
2011-2013 Bancada feminina > Women's Secretariat (2013)	Request to create Violence against women CPMI (2011); Special committee on Child and Adolescent Statute (2011); Amendment to political reform project to include sex alternation in electoral lists (2011); Youth Statute (2011); Violence against women General Committee (2013); Campaign: 16 days of activism to fight violence against women (2014); Public Hearing: Mara Rúbia's case (feminicide); External committee Mara Rúbia's case (2013); Violence against women CPMI Report (2013); Pink October - breast cancer (2013); Law 12802/2013: Mandatory reconstructive plastic surgery in case of breast cancer; Lower Chamber Resolution 31/2013: Creation of the Women's Secretariat; Law 12845/2013: Multidisciplinary care for victims of sexual violence.

Fonte: Pietá, 2011; Azevedo; Rabat, 2012; Secretaria, 2015.