

Representação de mulheres no legislativo federal brasileiro: uma comparação entre as bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado, 2013-2016.

Daniela Leandro Rezende

Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Viçosa, MG, Brasil

danielal.rezende@ufv.br

Área Temática: 20. Política, Gênero e Diversidade

Trabalho preparado para apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017.

Representação de mulheres no legislativo federal brasileiro: uma comparação entre as bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado, 2013-2016¹.

Resumo: O objetivo do *paper* é analisar (se e) como bancadas femininas contribuem para a representação substantiva de mulheres. Para tanto, foi desenvolvida uma análise comparada entre a Secretaria de Mulheres da Câmara dos Deputados brasileira e a Procuradoria da Mulher do Senado federal, ambas formalmente inseridas na estrutura legislativa em 2013. As duas casas se diferenciam pelos mecanismos formais de representação, dado que na Câmara dos Deputados adota-se a representação proporcional e no Senado uma fórmula majoritária. Entretanto, a despeito da tendência apresentada em diversos países, a presença de mulheres no Senado é maior que na Câmara dos Deputados: 18,5% e 9,9% (eleições de 2014), respectivamente. Diante disso, urge avaliar se e como tais diferenças, além daquelas relacionadas à organização do processo decisório afetam a representação política de mulheres no legislativo federal brasileiro. A análise, de caráter exploratório, voltou-se às regras de organização das bancadas, recursos disponíveis, perfil das legisladoras e atividades desenvolvidas, com ênfase na atividade legislativa e presença em comissões legislativas. Ademais, o trabalho considerou como tais estratégias podem interagir com as regras que organizam o processo decisório nas casas legislativas analisadas, de forma a identificar possibilidades de influência disponíveis às legisladoras.

Palavras-chave: gênero; representação política; bancada feminina.

1. Introdução

A presença de mulheres no legislativo brasileiro é escassa. Segundo dados da InterParliamentary Union, o Brasil ocupa 154^a quarta posição (no total de 190) no ranking de mulheres em parlamentos de primeiro de junho de 2017, com apenas 45 deputadas (10,7% do total de 513 cadeiras) e 12 senadoras (14,8% de 81 vagas)². Esses números se mantêm estáveis a despeito da adoção de cotas eleitorais para as eleições proporcionais (válidas, portanto, para a Câmara dos Deputados) e da implementação de outras ações afirmativas visando distribuição mais equitativa de recursos, tais como percentual do tempo de propaganda gratuita reservado aos partidos, bem como aqueles advindos do Fundo Partidário. Entretanto, os dados apresentados chamam atenção pelo fato de a Câmara Alta, o Senado brasileiro, ser ligeiramente mais inclusivo no

¹ Este paper reproduz argumentos apresentados em Rezende e Ogando, 2016.

² <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

tocante à representação de mulheres que a Câmara Baixa, apesar do recrutamento para a primeira se dar via eleições majoritárias com tamanho do distrito reduzido (M= 1 ou 2) e do pequeno número de vagas (27 ou 54 vagas).

Além do desafio associado à inclusão de mulheres no legislativo federal brasileiro, o cenário descrito se mostra como instigante do ponto de vista analítico. Em primeiro lugar, apesar de os percentuais de legisladoras nas duas câmaras serem baixos, a diferença entre eles permite a realização de análise comparada, que deve levar em conta a organização do processo decisório em cada uma delas. Em segundo lugar, nas duas casas mencionadas há presença de bancada feminina e a emergência de instâncias formais voltadas à igualdade de gênero em 2013, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Considerando que, apesar da mencionada variação, o percentual de legisladoras é bastante reduzido nas duas Câmaras nacionais brasileiras, bancadas femininas e/ou órgãos legislativos voltados à igualdade de gênero podem cumprir um papel importante, fomentando a criação de identidade coletiva e potencializando a atuação das legisladoras. Assim, *a análise se volta ao papel de tais bancadas na representação de mulheres no legislativo federal brasileiro, com o objetivo de identificar possibilidades de influência disponíveis às legisladoras. 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)³ e a necessidade de avaliar sua atuação se caracteriza a partir de conjunturas diferentes daquela representada pela transição democrática e pela Constituinte.*

Para tanto, o *paper* está organizado em seis seções, além desta breve Introdução. Na próxima seção, apresento uma breve revisão da literatura sobre representação substantiva de mulheres, com ênfase no papel de bancadas femininas e órgãos legislativos voltados à promoção da igualdade de gênero. Em seguida, na terceira seção, descrevo o perfil das legisladoras, para em seguida, na quarta seção, discutir os recursos legislativos disponíveis a elas, considerando sua presença na Mesa Diretora e em presidências de comissões permanentes. Na quinta seção são analisadas as atividades desenvolvidas pela Secretaria da Mulher e pela Procuradoria Especial da Mulher. Nas considerações finais, argumento que, no que se refere à representação substantiva de mulheres a partir da atuação das bancadas femininas e dos órgãos legislativos voltados à igualdade de gênero na Câmara dos Deputados e no Senado brasileiro, pode-se dizer que essas são instâncias relevantes para a representação de mulheres, fomentando a atuação conjunta de legisladoras, especificamente no que se refere aos temas violência, política, saúde e trabalho.

³ Duas exceções são as análises desenvolvida por Htun e Power, 2006 e Borner, Marx e Caminotti, 2007.

2. Bancadas femininas e representação substantiva

Apesar do caráter multidimensional do conceito de representação e da correspondente necessidade de avaliar suas dimensões 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 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 constitui 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 juízes dos interesses, prioridades e preocupações femininas, e que a tentativa de basear esse julgamento em programas pré-acordados tem um efeito limitado. (...) Os representantes têm uma autonomia considerável, razão pela qual importa quem esses representantes são (PHILLIPS, 1995, p. 7. Tradução livre).

Considerando o contexto analisado, relativo à Câmara dos Deputados e ao Senado brasileiro, pode-se perceber que a representação descritiva, associada à presença de mulheres no Legislativo é um desafio persistente, que se mantém a despeito da adoção de cotas eleitorais. Nesse sentido, seria adequado considerar 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 representação de mulheres, mesmo quando essas constituírem uma “pequena minoria”, como é o caso das legisladoras na Câmara dos deputados brasileira.

Aprofundando a discussão sobre a relação entre representação substantiva e órgãos legislativos voltados à promoção da igualdade de gênero, Sawyer e Turner (2016, p. 5), retomam e ampliam as contribuições de Weldon (2006) para argumentar que a representação de mulheres como um grupo requer não a ação de indivíduos, mas a constituição de uma perspectiva de grupo, o que pode ser garantido pela constituição de grupos parlamentares voltados à igualdade de gênero, como as bancadas femininas. Tais organizações atuam no sentido de “empoderar legisladoras, aprimorar o funcionamento de parlamentos, particularmente com relação a seu engajamento comunitário, e promover a representação substantiva de mulheres” (SAWER; TURNER, 2016, p. 7. Tradução livre). Segundo as autoras, tais organizações podem ter funções legislativas, de fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, além de garantir a formação de redes de apoio e capacitar legisladoras.

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 configura como uma relação entre *insiders* e *outsiders*, em que *insiders* “podem promover e 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*), como o processo de transição democrática.

O caso brasileiro é bastante ilustrativo, nesse sentido. 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 ocorre, portanto, em uma conjuntura crítica que envolve, além do momento constituinte, um incremento no número de deputadas eleitas, que salta 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 inicialmente por deputadas federais, já que nenhuma senadora foi eleita para a Assembleia Nacional Constituinte. Entre 1995 e 2002, porém, a bancada apresentou caráter bicameral, incluindo deputadas federais e senadoras.

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 relevância da atuação da bancada feminina deveu-se, de acordo com Pinto (2003), a três fatores: a presença de emendas populares apresentadas por 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.

De acordo com 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 (incluído aqui violência doméstica). Esses dados indicam que houve importantes ganhos com relação à igualdade de gênero no momento Constituinte, mas a autora chama atenção para a centralidade da relação entre a bancada feminina e a sociedade civil, para a incorporação de uma agenda voltada aos direitos das mulheres na Constituição. Assim, a autora (2012, p. 212-213) afirma que 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”. Nesse cenário, 80% das emendas apresentadas pelas deputadas foi incorporada ao texto constitucional⁴.

O período pós-Constituinte não se mostrou tão promissor, havendo pouca visibilidade da bancada feminina. As legisladoras continuaram atuando, persistindo 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). A bancada também passou a ter caráter bicameral, incluindo as senadoras, no período entre 1995 e 2002. Entretanto, em 2013 foram criados dois órgãos formais voltados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres, na Câmara dos Deputados e no Senado: a Secretaria da Mulher e a Procuradoria Especial da Mulher. Tais órgãos garantiram espaços de atuação privilegiada para as legisladoras, além de, no caso da Câmara dos Deputados, ter institucionalizado e inserido a bancada feminina na estrutura da Casa Legislativa. No Senado, ainda que a Procuradoria Especial da Mulher e bancada feminina sejam instâncias distintas, há organicidade e sobreposição de suas ações. Diante desse contexto, cabe avaliar se e como as bancadas femininas, especialmente após sua institucionalização têm contribuído para a representação substantiva de mulheres no Brasil.

Porém, como ressaltam Sawyer e Turner (2016), 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. Ressalto ainda, no caso brasileiro, os desafios apresentados pelo caráter multipartidário das bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado e pelo perfil heterogêneo das legisladoras. Esses aspectos serão explorados a seguir.

3. Perfil de deputadas e senadoras brasileiras

Nesta seção é apresentado o perfil de deputadas e senadoras brasileiras, com o objetivo de comparar as características das legisladoras vinculadas às Câmaras alta e baixa. Essa estratégia permite avaliar se o perfil varia de acordo com a Casa legislativa, considerando todas as legisladoras que cumpriram mandato legislativo, como titulares ou suplentes, entre 1986 e 2016. O

⁴ Ver: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituuintes/parlamentaresconstituuintes/copy_of_index.html e <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/mulher-constituuinte/mulheres-constituuintes-de-1988>. Acesso em 01/07/2016.

perfil traçado se baseou em dados sociodemográficos (idade, estado civil, escolaridade, cor/raça⁵), informações sobre a trajetória política das legisladoras (ocupação de cargos eletivos e não-eletivos⁶), além da ocupação de cargos no Legislativo. Os dados apresentados a seguir diferem de perfis traçados em estudos prévios (ver, por exemplo, BORNER; MARX; CAMINOTTI, 2007) porque não tem o objetivo de comparar legisladoras e legisladores. Nesse sentido, o propósito desta seção é apenas apresentar quem são as legisladoras, para posteriormente discutir sua atuação a partir da análise das bancadas femininas após sua institucionalização (2013-2016).

Com relação à idade, verifica-se que as senadoras possuem, em média, idade mais elevada que as deputadas federais. Entretanto, a amplitude da idade de deputadas federais é maior que a de senadoras, variando no primeiro caso entre 22 e 80 anos e, no segundo, entre 36 e 73 anos. A variação entre as idades de deputados (as) e senadores (as) decorre da idade mínima definida na legislação eleitoral para os dois cargos: para concorrer a uma vaga na Câmara dos Deputados, a idade mínima é 25 anos; para o Senado, 35. A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas para essa variável:

Tabela 1: Idade de legisladoras nacionais, Brasil, eleições 1986-2016.

	Câmara dos Deputados	Senado
Média	48,76	51,53
Desvio-padrão	10,16	8,34
Mínimo	22	36
Máximo	80	73
Obs	356	49

Fonte: Berlatto e Codato, 2016; DIVERSA, 2017.

Esses dados corroboram os achados de Araújo (2011, p. 6), que afirma que

O fato é que o maior tempo de espera para se ocupar pela primeira vez uma cadeira no Senado permite aos senadores – de qualquer posição ideológica – acumularem mais experiências que os deputados. Esse fato é compatível com o perfil geral esperado para a segunda casa: parlamentares mais maduros e experientes, que, em teoria, decidem com mais moderação e conhecimento de causa.

⁵ Fonte de dados: BERLATTO, Fábica; CODATO, Adriano. *Candidatos e eleitos, eleições gerais, Brasil, 2014* (Banco de dados). Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR). In: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, 2016. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/>>. Acesso em 10/07/2017.

⁶ Fonte de dados: Grupo de pesquisa Gênero e Política, DIVERSA/DCS/UFV. Perfil de deputadas e senadoras, Brasil, 1987-2014.

Como ver-se-à a seguir, as experiências de deputadas federais e senadoras são distintas, considerando a ocupação de cargos públicos eletivos e não eletivos e vínculos com a sociedade civil.

Retomando dados relativos ao perfil sócio-demográfico, quanto ao estado civil, a Tabela 2 indica que é elevado o percentual de legisladoras casadas em ambas as Casas: 52,94% das deputadas e 60% das senadoras eram casadas à época das eleições. O percentual de deputadas federais divorciadas ou separadas judicialmente e solteiras é maior que o de senadoras, enquanto o percentual de viúvas é maior entre as senadoras. Assim, entre as deputadas federais prevalece o percentual de não-casadas, o que corrobora estudos anteriores (ver, por exemplo, SIMÕES, 2006; MARX; BORNER; CAMINOTTI, 2007). Esse padrão aponta para questões relacionadas à divisão sexual do trabalho, que terminam por onerar as mulheres e constranger as escolhas relacionadas à carreira política.

Tabela 2: Estado civil de legisladoras nacionais, Brasil, eleições 1998-2016

	Câmara dos Deputados	Senado
Casada	135	24
	52,94%	60%
Divorciada ou separada judicialmente	57	6
	22,35%	15%
Solteira	52	6
	20,39%	15%
Viúva	11	3
	4,31%	7,5%
Dado perdido	0	1
	0	2,5%
Obs	255	40

Fonte: Berlatto e Codato, 2016; DIVERSA, 2017.

No tocante à escolaridade, é elevado o percentual de legisladoras com ensino superior completo. Entretanto, o percentual de senadoras com ensino superior completo é mais elevado que o de deputadas federais com esse mesmo nível de escolaridade. Interessante observar ainda que não há senadoras com ensino fundamental completo e que o percentual daquelas com ensino médio é

bem reduzido, apenas 8,16%. Considerando as deputadas federais, esse percentual passa para 16,01%, havendo ainda 1,97% de deputadas federais com ensino fundamental completo.

Tabela 3: Escolaridade de legisladores e legisladoras nacionais, Brasil, 1986-2016.

	Câmara dos Deputados	Senado
Ensino fundamental	7	0
	1,97%	0
Ensino médio	57	4
	16,01%	8,16%
Superior	292	45
	82,02%	91,84%
Obs	356	49

Fonte: Berlatto e Codato, 2016. DIVERSA, 2017.

Considerando a experiência política das legisladoras, a seguir são apresentados dados relativos à atuação junto à sociedade civil, considerando vínculos com movimentos sociais, ONGs e associações, igrejas e sindicatos. A Tabela 4 mostra que entre as deputadas federais o percentual de atuação em entidades da sociedade civil é menor que o de senadoras, 48,88% vs. 57,14%, o que indica um padrão de carreira política distinto, entre deputadas federais e senadoras.

Tabela 4: Vínculo com organizações da sociedade civil, legisladoras nacionais, Brasil, 1986-2016.

	Câmara dos Deputados	Senado
Não	182	21
	51,12%	42,86%
Sim	174	28
	48,88%	57,14%
Obs	356	49

Fonte: Berlatto e Codato, 2016. DIVERSA, 2017.

Considerando a ocupação de cargos eletivos no Legislativo, incluindo os cargos de vereadora, deputada estadual, deputada federal e senadora, temos novamente um percentual superior de deputadas federais ocupando cargos eletivos no legislativo: 63,48% vs. 53,06% para as senadoras, como mostra a Tabela 5:

Tabela 5: Ocupação de cargos eletivos no Legislativo, legisladoras nacionais, Brasil, 1986-2016.

	Câmara dos Deputados	Senado
Não	130	23
	36,56%	46,49%
Sim	226	26
	63,48%	53,06%
Obs	356	49

Fonte: Berlatto e Codato, 2016. DIVERSA, 2017.

Considerando cargos eletivos no Executivo, tais como prefeita e governadora, esse quadro se inverte: 20,41% das senadoras possui experiência na ocupação de cargos eletivos nesse poder, contra 14,04% das deputadas, o que também pode indicar a existência de padrões distintos de carreira, considerando as Câmaras alta e baixa no Brasil.

Tabela 6: Ocupação de cargos eletivos no Executivo, legisladoras nacionais, Brasil, 1986-2016.

	Câmara dos Deputados	Senado
Não	306	39
	85,96%	79,59%
Sim	50	10
	14,04%	20,41%
Obs	356	49

Fonte: Berlatto e Codato, 2016. DIVERSA, 2017.

No tocante à ocupação de cargos públicos não eletivos, como secretária ou ministra, além de cargos no poder Judiciário e Ministério Público, vê-se na Tabela 7 que o percentual de deputadas federais com esse tipo de trajetória é maior que o de senadoras: 18,54% vs. 14,29%

Tabela 7: Ocupação de cargos públicos não eletivos, legisladoras nacionais, Brasil, 1986-2016.

	Câmara dos Deputados	Senado
Não	290	42
	81,46%	85,71%
Sim	66	7
	18,54%	14,29%
Obs	356	49

Fonte: Berlatto e Codato, 2016. DIVERSA, 2017.

Finalmente, considerando a presença de familiares com carreira política, vê-se que há mais senadoras com esse tipo de vínculo que deputadas federais: 59,18% das senadoras possui familiares na política, enquanto 40,17% das deputadas federais apresenta esse tipo de vínculo, como mostra a Tabela 8:

Tabela 8: Familiares na política, legisladoras nacionais, Brasil, 1986-2016.

	Câmara dos Deputados	Senado
Não	212 59,55%	20 40,82%
Sim	143 40,17%	29 59,18%
Dado perdido	1 0,28%	0 0
Obs	356	49

Fonte: Berlatto e Codato, 2016. DIVERSA, 2017.

O quadro apresentado nas Tabelas 1 a 8 indica que há algumas semelhanças nos perfis de deputadas federais e senadoras: o percentual de casadas entre as senadoras é superior, ainda que esse seja o estado civil predominante entre as legisladoras de ambas as Casas; em ambos os grupos de legisladoras prevalecem aquelas com ensino superior, ainda que entre as deputadas federais haja algumas com ensino fundamental, o que não acontece entre as senadoras. A média de idade para as senadoras é mais elevado que para as deputadas federais, o que pode estar relacionado às diferenças idades mínimas para pleitear os cargos de deputada federal e senadora, estabelecidas pela legislação eleitoral. Considerando a carreira política, o percentual de senadoras com vínculos com organizações da sociedade civil é o maior que o de deputadas federais, quadro que se repete quando se considera a ocupação de cargos eletivos no Executivo e a presença de familiares inseridos na política. No caso das deputadas federais, essas se destacam no que toca à ocupação de cargos eletivos no Legislativo e de cargos públicos não eletivos.

Como destacam Lemos e Ranincheski (2008, p. 95), diferenças na composição da Câmara dos Deputados e do Senado são uma característica prevista pela teoria bicameral e a adoção de mecanismos distintos de recrutamento têm como objetivo garantir um perfil mais conservador e exclusivo à Câmara alta (LEMONS; RANINCHESKI, 2008, p. 96). Assim, a comparação entre as

duas Câmaras, considerando o perfil das legisladoras pode ser um ponto de partida interessante para se pensar se e como tais diferenças podem influenciar sua atuação.

Além de dados relativos ao perfil sócio-demográfico das legisladoras, é importante avaliar como essas estão inseridas nas Casas legislativas. Uma vez que a ocupação de posições e/ou cargos pode implicar no acesso a recursos políticos importantes, essa é uma dimensão central no que tange à possibilidade de as legisladoras influenciarem o processo decisório. Nesse sentido, a próxima seção apresenta dados sobre a presença de legisladoras na Mesa Diretora, em presidências de comissões e em posições de liderança na Câmara dos Deputados e no Senado.

4. As legisladoras no Congresso Nacional

A análise da atuação das bancadas femininas na Câmara dos Deputados e no Senado deve considerar características das Casas legislativas, especialmente no que se refere aos critérios de distribuição de recursos políticos e como esses podem influenciar a atuação das legisladoras. Nesse sentido, apesar de parte da literatura sobre poder legislativo no Brasil destacar a predominância do Executivo na produção legislativa (ver, por exemplo, Figueiredo e Limongi, 1998), é importante ressaltar que essa se dá em um contexto de cooperação com o poder Legislativo, em que a existência de uma estrutura centralizada em lideranças partidárias e em algumas comissões centrais são decisivas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; LEMOS, 2008). Diante do exposto, a seguir serão apresentados dados a respeito da ocupação, por deputadas federais e senadoras, de postos de poder no legislativo entre 2011 e 2015⁷.

Recursos legislativos importantes são assegurados às lideranças partidárias: na Câmara dos Deputados, líderes podem fazer uso da palavra, orientar o voto da bancada de seu partido, indicar membros para as comissões e participar do Colégio Líderes, órgão que participa na definição da agenda na Casa legislativa e do número de membros das comissões, apenas para citar algumas de suas atribuições. No Senado, líderes também podem fazer uso da palavra e indicar membros das comissões. Há ainda as lideranças de governo, indicadas pelo/a Chefe do Executivo, que compartilham algumas das atribuições das lideranças partidárias.

Considerando lideranças partidárias e de governo, verificou-se que atuaram como líderes de seus partidos apenas as deputadas federais Ana Arraes (PSB) em 2011, Sandra Rosado (PSB) em 2012, Luciana Santos (PCdoB) em 2012, e Manuela D'Ávila (PCdoB) em 2013 e Jandira Feghali (PCdoB) em 2014 e 2015. No Senado, Kátia Abreu foi líder do PSD em 2011, 2012 e 2013;

⁷ Fonte dos dados: Rezende, 2016.

Marinor Brito foi líder do PSOL em 2011 e Vanessa Graziottin do PCdoB em 2015. Quanto à liderança de governo, nenhuma legisladora ocupou essa posição, entre os anos de 1995 e 2015.

A Mesa Diretora, por sua vez, é o colegiado responsável pela direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara dos Deputados e é composta por seis membros: presidente, vice-presidente e quatro secretários. Dentre suas prerrogativas, destacam-se a emissão de parecer a respeito de alterações no Regimento Interno, a apreciação e encaminhamento de pedidos de informação a Ministros de Estado e a distribuição de vagas em comissões entre partidos e/ou blocos partidários. No Senado, órgão é composto por sete membros: presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. Dentre suas atribuições, grandemente concentradas na presidência, destacam-se a definição da ordem do dia, a decisão sobre questões de ordem e a transformação de sessões públicas em secretas. O órgão é constituído por eleições, devendo-se observar o princípio da proporcionalidade partidária. A Mesa Diretora, é portanto, uma instância importante de definição da agenda das Casas Legislativas e de controle sobre os trabalhos das mesmas.

Com relação à presença de legisladoras na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados entre os anos de 2011 e 2015, apenas duas deputadas federais ocuparam cargos nesse órgão: Rose de Freitas (PMDB) em 2011 e 2012 como Primeira Vice-Presidente e Mara Gabrilli (PSDB) em 2015 como Terceira Secretária. Importante destacar que a deputada federal Rose de Freitas foi a primeira mulher a ocupar cargo como titular na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. No Senado, no mesmo período, a senadora Marta Suplicy (PMDB) assumiu o posto de Primeira Vice-Presidente em 2011, Angela Portela (PDT) atuou como Segunda Secretária em 2013, 2014 e 2015. Nessa Casa, a primeira senadora a ocupar um cargo na Mesa foi Junia Marise (PRN), que atuou como Segunda Vice-Presidente em 1997 e 1998. O caráter aparentemente mais inclusivo da Mesa Diretora no caso do Senado deve considerar que, nessa Casa, há mais vagas no órgão que na Câmara dos Deputados.

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

Ademais, Borner, Marx e Caminotti (2007) verificaram, a partir de entrevistas com legisladoras brasileiras, que as comissões são instâncias centrais para que essas possam avançar

suas agendas. Segundo as autoras, as parlamentares destacaram como estratégias o contato com presidentes de comissões e relatores de projetos, a ocupação desses postos e a realização de audiências públicas com a participação de especialistas e grupos potencialmente afetados pelas propostas em discussão.

Com relação às presidências de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, estas são compostas por três membros, um presidente e três vice-presidentes. No Senado, a presidência desses colegiados é composta por presidente e vice-presidente. Assim como na Mesa Diretora, destacam-se os poderes atribuídos à presidência, como convocar e definir as pautas das reuniões e designar relatores para as proposições submetidas à sua apreciação. Quanto à seleção das presidências das mesmas, também é adotado o critério da proporcionalidade partidária. O método de seleção de presidentes definido regimentalmente em ambas as Casas é a eleição pelos membros da comissão. Entretanto, é necessário destacar que o Regimento Interno não detalha como seriam distribuídas as presidências de comissões entre os partidos (ou entre as bancadas estaduais, o que pode ter relevância especialmente no caso do Senado), o que indica que essa distribuição pode ser fruto de acordos.

Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000) afirmam que os/as presidentes de comissões na Câmara dos Deputados são selecionados/as por líderes partidários e que o bloco partidário majoritário controla as presidências das comissões mais importantes. Fabiano Santos e Lúcio Rennó (2004) verificaram que o número de mandatos legislativos prévios é um critério relevante para a seleção dos/as presidentes de comissões na Câmara dos Deputados brasileira. Ademais, ali prevalece a regra informal de que o tamanho dos partidos define a ordem de escolha das presidências de comissões. Esses procedimentos informais reafirmam a centralização do processo decisório nas lideranças partidárias e o papel meramente formal das eleições das autoridades no âmbito das comissões.

Esse processo de centralização decisória também é identificado no sistema comissional do Senado, como destaca Lemos (2008). Segundo a autora, essa configuração se deve não apenas ao controle das presidências de comissões pelos partidos majoritários, mas também à existência de hierarquia entre as próprias comissões, na década de 1990 ao menos, em que as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e a de Assuntos Econômicos assumiram papel central. No caso da Câmara dos Deputados, essa hierarquia se relaciona aos diferentes poderes de agenda atribuídos às Comissões de Constituição e Justiça e Finanças e Tributação, que possuem poder de emitir parecer terminativo, ou seja, capaz de vetar o prosseguimento da tramitação de proposições legislativas. Assim, além de avaliar a presença de legisladoras em presidências de comissões, é importante

verificar que comissões são presididas por elas, dada a existência da referida hierarquia entre as mesmas.

Finalmente, passando à análise da presença de legisladoras nas presidências de comissões permanentes entre 2011 e 2015, temos o seguinte quadro: em 2011, na Câmara dos Deputados, Manuela D'Ávila (PCdoB) foi presidente da Comissão de Direitos Humanos e Fátima Bezerra (PT), da Comissão de Cultura. Em 2011 e 2012 no Senado, Lúcia Vânia (PSDB) foi presidente da Comissão de Serviços de Infra-Estrutura. Em 2012, na Câmara dos Deputados, Perpétua Almeida (PCdoB) foi presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Em 2013, a deputada federal Jandira Feghali (PCdoB) foi presidente da Comissão de Cultura e em 2014 a deputada federal Alice Portugal (PCdoB) foi presidente da Comissão de Cultura. A senadora Ana Rita (PT) foi presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa em 2013 e 2014. Em 2015, houve cinco mulheres em presidências de comissões na Câmara dos Deputados: Soraya Santos (PMDB) na Comissão de Finanças e Tributação; Júlia Marinho (PSC), na Comissão de Integração, Desenvolvimento Regional e Amazônia; Jô Moraes (PCdoB), presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; Clarisse Garotinho (PR) na Comissão de Viação e Transportes. No Senado, a senadora Ana Amélia (PP) presidiu a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Importante observar que em 2016 foi criada a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher na Câmara dos Deputados, a partir de manobras do então presidente do órgão, Eduardo Cunha (PMDB). A criação da referida comissão gerou polêmica e crítica por parte de deputadas federais⁸, uma vez que a mesma não teria caráter deliberativo, mas sim de fiscalização e acompanhamento de denúncias e de políticas públicas. Além disso, a comissão competiria com outras estruturas já existentes, como a Secretaria da Mulher, que congrega a bancada feminina e a procuradoria da mulher (ROCHA, 2015). Como verificaram Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005), a existência de comissões específicas de mulheres ou de gênero podem implicar em segregação das legisladoras e dificultar seu acesso a outras comissões. Isso é plausível, uma vez que as deputadas federais teriam que se dividir entre várias comissões, a partir da criação da Comissão da Mulher, o que se torna ainda mais crítico diante do pequeno percentual de legisladoras na Câmara dos Deputados.

⁸ Na ocasião, um grupo de deputadas ocupou a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputadas-interrompem-sessao-e-ocupam-lugar-de-cunha/>. A respeito das críticas à criação da comissão, ver: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2016-04-28/em-meio-a-polemicas-camara-aprova-criacao-das-comissoes-da-mulher-e-do-idoso.html> e <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/29/para-feministas-comissao-da-mulher-e-retrocesso-e-volta-ao-tempo-dos-coroneis.htm>.

Figura 1: Deputadas federais ocupam a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, abril de 2016



Fonte: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/04/28/sob-protestos-camara-aprova-criacao-das-comissoes-da-mulher-e-do-idoso/>

Os dados apresentados permitem avaliar os recursos disponíveis às legisladoras na Câmara dos Deputados e no Senado brasileiro. Observou-se que esses são limitados, uma vez que a atuação de legisladoras como membros das Mesas Diretoras, líderes de partidos e presidentes de comissões é bastante restrita. Na Câmara dos Deputados, apenas legisladoras pertencentes a partidos de centro ou centro-esquerda (PSB e PCdoB) ocuparam posições de liderança, enquanto no Senado partidos de direita (PSD) e de centro-esquerda (PCdoB) foram liderados por mulheres, com destaque para o primeiro. Quanto às presidências de comissões, as mulheres estão presentes em comissões específicas, mas não restritas às comissões relativas ao cuidado, destacando-se o PCdoB. Entretanto, nenhuma delas ocupou a presidência de comissões centrais, como a de Constituição e Justiça.

Isso indica que, considerando os recursos garantidos às legisladoras individualmente, esses são bastante limitados no que se refere à possibilidade das legisladoras influenciarem o processo decisório, o que se agrava diante do fato dessas constituírem, na Câmara dos Deputados e no Senado, uma “pequena minoria”. Cabe mencionar que, nesse cenário, a deputada federal 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 Comissões 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 (PEC 38/2015), onde aguarda desde abril de 2016 para ir à votação em plenário.

Diante desse cenário, é relevante analisar se e como a formação de bancadas femininas pode se constituir em um recurso central para a atuação das legisladoras, especialmente a partir da institucionalização de tais órgãos. Assim, a próxima seção se ocupa da análise comparada das bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado brasileiros, considerando o período de 2013 a 2016, tendo como marco a inserção formal de tais órgãos nessas Casas legislativas.

5. As bancadas femininas no Congresso Nacional brasileiro

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 se desmobilizou enquanto ator coletivo, ainda que deputadas tenham persistido na tarefa de produzir legislação a respeito de temas que não foram incorporados na Constituição, como a regulamentação do trabalho doméstico, por exemplo. Como apontam Pietá (2012) 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, 2012, 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, 2012, 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 Líderes. 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 legislativos⁹. 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 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.

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 Mulher¹⁰. 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.

⁹ Regimento Interno, art. 20.

¹⁰ Regimento Interno, art. 20A-20E.

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.

Em 2013, a partir da experiência da Câmara dos Deputados (ROCHA, 2015), foi criada a Procuradoria Especial da Mulher no Senado Federal¹¹. Diferentemente da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, que, segundo Rocha (2015) conta com uma unidade de caráter mais institucional, a Procuradoria da Mulher e outra mais política, a Coordenadoria dos Direitos da Mulher (bancada feminina), o órgão do Senado congrega, em certa medida, essas duas funções. Entretanto, diferente da Coordenadoria dos Direitos da Mulher, não possui poderes de agenda.

O Quadro 1 traz algumas informações relevantes para a comparação das bancadas femininas na Câmara e no Senado, tendo como fonte de dados os relatórios de atividades da Secretaria da Mulher para os anos de 2013 e 2014 e da Procuradoria especial da Mulher para o ano de 2015. A primeira delas diz respeito ao grau de institucionalização das bancadas: na Câmara dos Deputados, isso foi feito a partir da criação da Coordenadoria dos Direitos da Mulher. Segundo Rocha (2015, p. 68), “O nome ‘Bancada Feminina’ não foi formalmente mantido porque não se queria apontar para a formalização de uma Bancada temática, o que poderia abrir uma precedência para outras estruturas como a Bancada Ruralista, a Bancada Evangélica, entre outras”. No Senado, por sua vez, não existe norma que regulamente a formação de frentes ou bancadas¹² e, apesar de haver proximidade entre a bancada feminina e a Procuradoria da Mulher, esses são órgãos distintos, como apontado em folder de divulgação da Procuradoria, que indica que esse órgão teria “como missão encaminhar as prioridades definidas pela Bancada Feminina”¹³.

Nesse sentido, verifica-se que há maior grau de institucionalização da bancada feminina na Câmara dos Deputados que no Senado. 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

¹¹ Resolução nº 9/2013.

¹² Informação fornecida por email pelo Serviço de Informação ao Cidadão em 02/06/2017.

¹³ <http://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/procuradoria-especial-da-mulher-do-senado>

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.

Quadro 1: Comparação entre a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados e a Procuradoria da Mulher do Senado federal

Categoria	Câmara dos Deputados Secretaria da Mulher		Senado
	Procuradoria da Mulher	Coordenadoria dos Direitos da Mulher	Procuradoria da Mulher - Senado
Seleção de liderança	Eleição pela bancada feminina	Eleição pela bancada feminina	Indicação do presidente da Casa
Órgão colegiado	Não	1 Procuradora e 3 Procuradoras Adjuntas	1 Coordenadora e 3 Coordenadoras Adjuntas
Atuação institucional	Administrativa e de fiscalização	Política (liderança da bancada)	Administrativa, fiscalização e política
Realização de audiências públicas	Não (apenas comissões podem fazê-lo)	Não (apenas comissões podem fazê-lo)	Realiza
Assessoria a comissões que tratem de temas relacionados às mulheres	Realiza	Acompanha	Realiza
Políticas e programas voltados à mulher	Convênios e programas de capacitação	Prioriza projetos e orienta pautas e votações	Fiscaliza e acompanha; encaminha prioridades definidas pela bancada feminina
Receber, examinar denúncias de violência e discriminação	Realiza	Acompanha	Realiza
Promover estudos e pesquisas sobre o tema	Realiza	Acompanha	Realiza
Cooperar com organismos nacionais e internacionais	Realiza	Acompanha	Realiza
Organizar as atividades das deputadas na Casa	Acompanha	Realiza	Realiza
Divulgação da atuação das parlamentares	Acompanha	Realiza	Acompanha
Convocação de reunião periódica da Bancada	Acompanha	Realiza	Acompanha
Recursos humanos	5 servidores efetivos e 8 comissionados (51 legisladoras em 2015)		7 servidores comissionados (13 legisladoras em 2015)

Fonte: Rocha, 2015; Resolução nº 9/2013, Senado Federal; Quadro de servidores efetivos e comissionados do Senado federal (http://www.senado.gov.br/transparencia/LAI/secrh/todos_pdf.pdf)

Entretanto, se por um lado a inserção da bancada feminina na estrutura formal da Casa legislativa pode ser um passo importante na garantia dos direitos das mulheres, na medida em que garante visibilidade, recursos e possibilidade de que as legisladoras influenciem o processo decisório, como ocorreu na Câmara dos Deputados, por outro lado, esse processo pode ser acompanhado de alguns riscos, como apontaram Rocha (2015) e Rezende e Ogando (2016), uma vez que 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 Câmara dos Deputados¹⁴, de que a seleção da coordenadora da bancada fosse pautada pela proporcionalidade partidária, configurando um exemplo de “nested newness” (MACKAY, 2014), em que inovações institucionais são cooptadas pela dinâmica institucional vigente¹⁵.

Essas reações 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. Assim, a não inserção da bancada feminina na estrutura do Senado pode garantir maior autonomia à atuação das legisladoras e certa independência com relação à Procuradoria.

No entanto, a garantia da seleção das lideranças da Procuradoria e da Coordenadoria na Câmara dos Deputados, baseada em eleições a partir dos votos das deputadas federais, parece garantir maior autonomia à Secretaria da Mulher que à Procuradoria da Mulher do Senado, em que a escolha da Procuradora se dá pela indicação da Presidência daquela Casa. Ainda que esse critério possa sofrer distintas interpretações, como ilustrado acima a partir da interferência do então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB), nas eleições para a Coordenadoria dos Direitos da Mulher, a formalização das eleições como mecanismo de seleção das lideranças da bancada feminina é importante porque reconhece a centralidade e a legitimidade das legisladoras no seu processo de organização como ator coletivo. Destaca-se aqui, ainda, o fato de que na Câmara dos Deputados a estrutura diretiva da Procuradoria e da Coordenadoria serem órgãos colegiados, enquanto no Senado há apenas o cargo de Procuradora.

¹⁴ Alterações ocorridas na 55a. legislatura (2015-2019), sob a presidência do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ).

¹⁵ Outra reação à institucionalização da bancada feminina na Câmara dos Deputados foi a já mencionada criação da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, que teria como efeito, segundo as deputadas, o enfraquecimento da Secretaria da Mulher.

Importante destacar também o caráter multi e supra partidário das bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado, o que pode implicar em problemas de ação coletiva. Como destacam Htun e Power (2006), divisões partidárias podem limitar o escopo de atuação das bancadas. Entrevista realizada por Rocha (2015, p. 72) reforça esse argumento:

O que foi a marca dessa primeira Coordenadoria eleita? O pacto da coordenação de levar enquanto posição de Bancada apenas o que era consenso. Então a Bancada votou como eixo central dois aspectos: a busca de ampliar a participação das mulheres nas instâncias de poder e o intenso combate à violência doméstica, isso porque são duas pautas que praticamente encontra consenso na totalidade das companheiras

Uma prerrogativa importante das Procuradorias da Câmara dos Deputados e do Senado é a assessoria a comissões que tratem de matérias relacionadas aos direitos das mulheres. Essa, somada a outras competências como a realização de estudos e pesquisas e de audiências públicas e a cooperação com organismos nacionais e internacionais podem garantir um papel importante a tais órgãos no que tange a dimensão informacional. Destaca-se nesse aspecto, o fato de que, na Câmara dos Deputados, não foi garantida à Secretaria da Mulher a prerrogativa de realizar audiências públicas, competência restrita às comissões legislativas. No Senado, a Procuradoria da mulher pode promover audiências públicas sobre violência, discriminação contra a mulher e participação política.

Finalmente, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado foram garantidos recursos humanos para assessoria à Secretaria da Mulher e à Procuradoria Especial da Mulher, respectivamente. Entretanto, considerando o contingente de legisladoras nas duas Casas, vê-se que a proporção entre número de servidores e legisladoras é muito inferior na Câmara (0,14) que no Senado (0,54). Isso pode estar relacionado às diferentes prerrogativas atribuídas às duas Casas, mas é um elemento que merece maior aprofundamento em trabalhos futuros, uma vez que a disponibilidade de recursos pode constranger de forma relevante a atuação de tais órgãos.

Passando, pois, à análise das atividades desenvolvidas pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados e pela Procuradoria Especial da Mulher do Senado, temos o cenário apresentado no Quadro 2. O escopo de atuação dos dois órgãos é bastante semelhante no que se refere às estratégias ou tipos de ações e aos temas tratados. Assim, destacam-se as atividades de comunicação e divulgação, acompanhamento legislativo, produção de discursos e pronunciamentos, realização de campanhas e audiências públicas conjuntas, envolvendo a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados e a Procuradoria Especial da Mulher do Senado.

No que toca à representação substantiva ou a seu conteúdo, adotou-se aqui a estratégia apontada por Celis (2008), baseada na adoção de uma operacionalização aberta do que seriam

“interesses de mulheres” dimensão central da dimensão substantiva da representação. Nesse sentido, a questão se as legisladoras representam mulheres seria respondida partir de como as legisladoras atuam, o que foi feito a partir dos relatórios de atividades da Secretaria da Mulher e da Procuradoria Especial da Mulher. Assim, quanto aos temas, destacam-se o enfrentamento à violência, o fomento à participação política de mulheres, promoção da igualdade de gênero no trabalho e saúde. Esse enquadramento se relaciona à uma agenda consensual das bancadas e a temas capazes de aglutinar as legisladoras e possibilitar a ação coletiva (ROCHA, 2015; REZENDE, OGANDO, 2016), aspecto crítico se se considera o caráter multipartidário das bancadas femininas nas duas Casas e a diversidade no perfil das legisladoras, que envolvem pertencimentos/lealdades distintas em termos de região/estado/distrito eleitoral, religião, idade, experiência política.

Interessante observar tal similaridade, a despeito das diferenças encontradas no perfil das legisladoras, no grau de institucionalização das bancadas, nas prerrogativas conferidas à Secretaria da Mulher e à Procuradoria Especial da Mulher e nos recursos disponíveis às legisladoras.

Quadro 2: Ações desenvolvidas pela Secretaria da Mulher (2013/2014) e pela Procuradoria Especial da Mulher (2015)

Ações desenvolvidas		
Eixos de atuação	Secretaria da Mulher (Câmara dos Deputados)	Procuradoria Especial da Mulher (Senado)
Atividades institucionais	Adaptação da página da Secretaria da Mulher na Internet Formalização de parcerias com a SPM, ONU Mulheres e Banco Mundial Produção de discursos e notas oficiais sobre o tema, principalmente em casos de violência e discriminação contra a mulher Monitoramento da pauta legislativa sobre tema de interesse das mulheres (acompanhamento da tramitação de proposições) Apoio às atividades legislativas das parlamentares, principalmente nas pautas das comissões e no Plenário Atendimento aos casos de denúncias de violência e discriminação que chegam até a Secretaria da Mulher Recepção de delegações estrangeiras	Gestão e atualização de conteúdo da página da Procuradoria no Portal do Senado Produção do jornal Senado Mulher Gestão da página da ProMul no Facebook Gestão do twitter Acompanhar proposições legislativas referentes à mulher, em tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, organizando-as mediante a elaboração de relatórios mensais Respostas a solicitações do Alô Senado e outros meios de comunicação referentes a questionamentos sobre políticas de gênero 32 pronunciamentos em Plenário referentes às questões de gênero Recepção de delegações estrangeiras

Ações desenvolvidas		
Eixos de atuação	Secretaria da Mulher (Câmara dos Deputados)	Procuradoria Especial da Mulher (Senado)
Projetos especiais	Campanha “Mulher, tome partido. Filie-se” – concepção, lançamento e execução da campanha nacional de incentivo à filiação partidária – <u>em conjunto com a Procuradoria Especial da Mulher do SF</u>, que resultou na primeira campanha institucional do TSE em rede aberta de rádio e televisão de incentivo à participação das mulheres na política Hackathon de Gênero e Cidadania – Lançamento do concurso nacional para jovens desenvolvedores que premiou, nas comemorações do Dia Internacional da Mulher, os melhores aplicativos para combate à violência e promoção da participação política das mulheres	Livreto Mais Mulheres na Política – 2ª edição – e o folder Mais Mulheres na Política Cartilha Lei Maria da Penha: perguntas e respostas Realização de 4 exposições Oficina Saúde da Mulher Campanha “Mais Mulheres na Política” - organizada pela ProMul <u>em parceria com a Secretaria da Mulher e da Procuradoria da Mulher da Câmara dos Deputados</u>. No período de março a dezembro de 2015, o movimento chegou a 12 capitais brasileiras e seis cidades do interior e conquistou apoio de governadores, prefeitas e prefeitos, parlamentares estaduais e municipais, autoridades locais, entidades estudantis, sindicais, da sociedade civil e do movimento de mulheres em favor da equidade entre os gêneros para a boa condução da política nos três níveis do Parlamento brasileiro.
Principais pautas legislativas apoiadas na última legislatura	Promulgação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 66/2012, que garante aos trabalhadores domésticos direitos já assegurados aos demais trabalhadores Novo Código de Processo Civil – PL 8046/2010 – Manutenção de penas rígidas para não pagamento da pensão alimentícia Marco Civil da Internet – inclusão de penalidades quanto a divulgação de conteúdo coletado em situação íntima que possa causar constrangimento à mulher Proposições resultantes da CPMI da Violência contra à Mulher – entre os quais o PL 6013/2013 que amplia o serviços do Disque 180 Aposentadoria das Mulheres Policiais – PLP 275/2001 Preferência para mulheres no pagamento de benefícios ambientais e rurais – Lei 13.014/2014	Feminicídio como circunstância qualificadora de crime de homicídio - Lei 13.104/2015 Licença à gestante e à adotante, as medidas de proteção à maternidade para militares grávidas e a licença-paternidade, no âmbito das Forças Armadas - Lei 13.109/2015 Permite à mulher, em igualdade de condições, proceder ao registro de nascimento do filho - Lei 13.112/2015 Permite que homens também sejam agraciados com o Diploma Bertha Lutz - Resolução Senado federal 1/2015

Ações desenvolvidas		
Eixos de atuação	Secretaria da Mulher (Câmara dos Deputados)	Procuradoria Especial da Mulher (Senado)
Audiências Públicas	Quintas Femininas (hoje Pauta Feminina) – Série de palestras, seguidas de debates, sobre os principais temas referentes às questões de gênero e direitos das mulheres – <u>realização conjunta com o Senado Federal</u>	Projeto Pauta Feminina - Parceria entre a ProMul, a <u>Secretaria da Mulher e a Procuradoria da Mulher da Câmara dos Deputados</u> e o Núcleo de Estudos e Pesquisa da Mulher da Universidade de Brasília (Nepen-UnB), com apoio do Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, da ONU Mulheres e do Banco Mundial. As reuniões, com formato de audiências públicas, acontecem de forma alternada uma vez por mês nas dependências do Senado e da Câmara dos Deputados e contam com a presença de especialistas e autoridades.

Fonte: Rocha, 2015; Procuradoria Especial da Mulher, Senado federal, Relatório de Atividades 2015.

6. Considerações finais

Neste *paper*, foi desenvolvido um estudo comparado entre a Secretaria de Mulheres da Câmara dos Deputados brasileira e a Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal, com o objetivo de como bancadas femininas contribuem para a representação substantiva de mulheres. A análise, de caráter exploratório, voltou-se às regras de organização das bancadas, recursos disponíveis, perfil das legisladoras e atividades desenvolvidas, com ênfase na atividade legislativa e presença em comissões legislativas. Ademais, o trabalho considerou como tais estratégias podem interagir com as regras que organizam o processo decisório nas casas legislativas analisadas, de forma a identificar possibilidades de influência disponíveis às legisladoras.

Diante dos dados apresentados, verificou-se que, a despeito das diferenças no que tange ao perfil de deputadas federais e senadoras e às distinções relativas à organização da Câmara dos Deputados e do Senado, a atuação das bancadas femininas e dos órgãos legislativos voltados à igualdade de gênero nas duas Casas legislativas foi bastante semelhante, tanto no que se refere às estratégias de ação, quanto no que se refere aos temas priorizados.

Nesse sentido, destacaram-se como estratégias ações de divulgação e comunicação, acompanhamento legislativo, realização de discursos e pronunciamentos, campanhas e audiências públicas. Quanto aos temas avançados, chama atenção a ênfase no enfrentamento à violência, na promoção da participação política de mulheres e questões relacionadas a trabalho e saúde. Como dito anteriormente, a prioridade dada a esses temas se relaciona ao perfil heterogêneo das

legisladoras e ao caráter multipartidário das bancadas femininas da Câmara e do Senado, o que, por um lado potencializa a ação conjunta das legisladoras mas, por outro, limita o escopo de sua atuação a temas consensuais.

Entretanto, é preciso destacar que, no tocante ao grau de institucionalização das bancadas femininas, há grande diferença entre Câmara dos Deputados e Senado, uma vez que na primeira a bancada feminina passou a fazer parte da estrutura formal da Casa em 2013, com o nome de Coordenadoria dos Direitos da Mulher, enquanto no Senado não há ao menos a regulamentação formal da formação de bancadas e frentes. Destaca-se, no entanto, a criação da Procuradoria Especial da Mulher no Senado também em 2013. Relevante mencionar que, à Coordenadoria dos Direitos da Mulher foram garantidas (em 2007) e formalizadas (2013) prerrogativas até então restritas a líderes partidários, como assento no Colégio de Líderes.

Essa vantagem em termos de poder de agenda parece ter contribuído pouco para o avanço de uma agenda voltada à representação de mulheres na Câmara dos Deputados, quando se compara as atividades desenvolvidas pela Secretaria da Mulher com aquelas realizadas pela Procuradoria Especial da Mulher vinculada ao Senado. Cabe portanto, averiguar quais os entraves e desafios associados à formalização da bancada feminina na Câmara dos Deputados, já apontados por Ahrens (2016). Ademais, seria importante avaliar em que medida a bancada feminina no Senado garante vantagens às senadoras, dado seu caráter informal, e qual sua relação com a Procuradoria Especial da mulher.

Por fim, no que se refere à representação substantiva de mulheres a partir da atuação das bancadas femininas e dos órgãos legislativos voltados à igualdade de gênero na Câmara dos Deputados e no Senado brasileiro, pode-se dizer que essas são instâncias relevantes para a representação de mulheres, fomentando a atuação conjunta de legisladoras, especificamente no que se refere aos temas violência, política, saúde e trabalho.

Referências bibliográficas

- AHRENS, P. The Committee on Women's Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play. *Parliamentary Affairs*, 2016.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 20, n. 2, p. 550-580, 2011.
- AZEVEDO, D. B. de; RABAT, M. N. Palavra de mulher: oito décadas do direito de voto. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- 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>.

CELIS, K. Gendering representation. In: 2008.

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

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.

LEMOES, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LEMOES, L. B. ; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

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. 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.

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.

PITKIN, H. F. The concept of representation. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press. 1967.

REZENDE, D. Retratos da desigualdade de gênero e raça Pequim +20: Mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Consultoria. 2016. mimeo.

REZENDE, D. L.; OGANDO, Ana Carolina. Conquistas e desafios da bancada feminina na Câmara dos Deputados brasileira (1987 - 2013). In: 10 o ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2016, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos, 2016.

ROCHA, C. da C. Institucionalização do tema de gênero na Câmara dos(as) Deputados(as): da Procuradoria Especial da Mulher à Secretaria da Mulher. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

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.

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/Salete_Maria_SILVA_2.pdf