

**XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – Democracia e
representação: impasses contemporâneos**

Curitiba, 31 de julho a 3 de agosto de 2018

AT Gênero, Democracia e Políticas Públicas

Por uma leitura feminista dos estudos legislativos no Brasil

*Danusa Marques*¹
Universidade de Brasília

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012), é professora adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB. É pesquisadora do Demodê – Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades da UnB e faz parte do comitê executivo da Rede de Pesquisas em Feminismos e Política.

Resumo

Este trabalho busca dialogar criticamente, a partir de uma abordagem feminista, com a área de estudos legislativos brasileiras. Ele percorre desde os debates mais gerais até a discussão sobre conceitos centrais caros aos principais trabalhos sobre legislativo no Brasil, oferecendo uma proposta de releitura da área a partir da perspectiva feminista de análise que ultrapasse o que aqui se considera como falsas dicotomias e se valorize o debate sobre a divisão sexual do trabalho legislativo como fundamental para entendermos o comportamento parlamentar.

Palavras-chave

Estudos legislativos; teoria política feminista; divisão sexual do trabalho político.

Introdução

Esse texto² representa minha primeira incursão, dentro de uma agenda de pesquisa mais ampla, sobre a produção da área de estudos legislativos brasileira na ciência política contemporânea. Seu objetivo é realizar uma reflexão sobre os temas e abordagens desse campo de estudos desde uma perspectiva crítica feminista, em um trabalho que está ainda se definindo pelo meu percurso como uma pesquisadora da área de gênero e elites políticas, mas com interesse crescente nas pesquisas sobre trabalho legislativo que se desenvolvam para além de um foco estritamente eleitoral. Apresento, nas seções seguintes, explicações sobre a importância da abordagem feminista para este tema de pesquisas, uma análise da organização do campo dos estudos legislativos e seus fundamentos, uma crítica da ausência do enquadramento das desigualdades na área, uma breve discussão sobre a divisão sexual do trabalho político e uma nota crítica sobre as lacunas dos estudos feministas sobre o legislativo, além dos desafios a serem enfrentados.

Durante dois períodos letivos de 2017³ me dediquei a adentrar uma nova área de pesquisa da ciência política (para mim), largamente considerada uma das temáticas mais importantes da disciplina nas últimas décadas: os estudos legislativos. Em uma trajetória acadêmica mais dedicada aos estudos sobre elites políticas desde a perspectiva feminista, trabalhando com o levantamento de perfis de carreiras eleitorais e o impacto da desigualdade entre homens e mulheres no campo político, minhas pesquisas sempre esbarravam nas questões sobre o desempenho do mandato dos/as representantes, que haviam sido até então problemas menos centrais nessas investigações. As questões principais se localizavam mais na ocupação prévia de cargos públicos relevantes e sua influência na competitividade das carreiras do que na atuação legislativa de parlamentares – ou seja, no mandato –, mas o debate (particularmente importante nos estudos feministas da política) sobre representação substantiva me encaminhou cada vez mais para os estudos de comportamento legislativo.

² Este texto é uma adaptação do *paper* produzido para discussão no I Encontro Nacional da Nova Rede de Pesquisas em Feminismos e Política, em Brasília, entre 26 e 28 de fevereiro de 2018. Ele será publicado no livro *Feminismos em rede: debates sobre gênero e política*, organizado por Danusa Marques, Daniela Rezende, Maíra Kubik Mano, Rayza Sarmento e Viviane Gonçalves Freitas (Zouk, 2018, *no prelo*). Agradeço os comentários feitos pelas colegas e pelo público no evento, que me deram a possibilidade de repensar questões e trabalhar melhor alguns pontos nessa segunda versão.

³ Como estratégia para compreender panoramicamente a área, nos períodos letivos 2017/1 e 2017/2 ofertei a disciplina “Estudos Legislativos”, no âmbito do Instituto de Ciência Política da UnB, majoritariamente cursada por estudantes de graduação dos cursos de Ciência Política e Relações Internacionais. Agradeço às/aos estudantes pela oportunidade de debater esse tema em sala de aula, resultando dali tanto uma agenda de pesquisa individual quanto trabalhos de orientação que darão continuidade a essa experiência.

Por que ler os estudos legislativos desde a perspectiva feminista?

É importante ressaltar que grande parte dos estudos de gênero e feministas na ciência política não costumam dialogar com a área de estudos legislativos do país, muito provavelmente pelos motivos que explorarei a seguir neste texto. As leituras feministas nos indicam a constante dúvida sobre o hegemônico, o questionamento das narrativas estabelecidas, a incorporação de uma análise multidimensional sobre os problemas sociais e políticos. Em uma mão inversa, os estudos legislativos no Brasil, desde os anos 1990 – marcadamente desenvolvidos a partir do conceito de “presidencialismo de coalizão”, cunhado em uma obra pré-constitucional ainda na década anterior (Abranches, 1988) – vêm se desenvolvendo na construção do que é a ciência política hegemônica no Brasil, posicionando discursos, instituições, centros de pesquisa e agendas editoriais específicas. Ainda que diversos trabalhos da área busquem desmistificar interpretações que consideram errôneas e estereotipadas do processo de tomada de decisão política brasileiro (como é o caso da produção de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, especialmente o indispensável volume de 1999, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*), a produção é mais auto-referenciada e disputada internamente, sem buscar um diálogo mais orgânico com as demais subáreas da ciência política, principalmente aquelas que são consideradas mais periféricas. Apesar de uma produção volumosa e especializada, os estudos legislativos brasileiros se mostraram mais próximos de seus pressupostos – muitos deles originários de uma visão formalista da ação política – do que do diálogo crítico com outras áreas de pesquisa da ciência política, principalmente aquelas que colocariam alguns desses pressupostos sob questionamento.

Uma outra marca geral da área de estudos legislativos no país, dentro das diversas abordagens que mobilizam, é uma grande dedicação às pesquisas sobre as relações entre os poderes executivo e legislativo – poderíamos, assim, defini-las como seu núcleo duro. Apesar desta subárea se desenhar a partir de um questionamento relacional, a maior parte dos trabalhos gira em torno do poder de agenda do executivo, e não do Parlamento. É até curioso perceber que a área vai se definindo pela discussão da fraqueza ou da força do legislativo frente ao executivo, o que muitas vezes nos leva aos estudos presidenciais (e não legislativos), muito fortes na ciência política estadunidense e na área de Política Comparada. Seja pela verificação da força individual de parlamentares ou do sempre ressaltado forte contrapeso centralizador que o governo tem no processo decisório no Parlamento – o que nos faz voltar à leitura sobre a *interdependência* dos poderes, que Montesquieu (2000 [1748]) já nos

trazia na discussão do modelo constitucional britânico, e que também será pontuada desde Abranches (1988) –, o debate vai se construindo dicotomicamente, eclipsando outras forças políticas na análise do processo de tomada de decisões e, de modo ainda mais relevante, deixando em segundo plano a discussão sobre quais estruturas sociais e políticas se assentam essas instituições. Ainda que o pano de fundo das análises pontue o caráter antidemocrático das elites brasileiras, a profunda desigualdade social, regional e racial do país e a sua pluralidade social, marcando um panorama que tende à instabilidade democrática e às ações autoritárias, a aposta da estabilidade por meio das instituições está construída como uma aposta principal. A estrutura de desigualdade geralmente ilustra o contexto, mas desaparece entre os dados, índices e análises exclusivamente dedicadas aos atores do jogo executivo/legislativo. Mesmo instâncias que seriam intuitivamente importantes para a análise das relações entre os atores do parlamento e o governo, como os partidos políticos, são abordados como um dado e não como instituições organizativas do trabalho político, como nos sinalizam Peres e Carvalho (2012).

Há quem afirme que discutir estruturas nos deixaria presas uma análise determinista, cujos resultados seriam derivados de uma gênese estrutural da qual não se fugiria – e não foi essa a crítica que todo o marxismo estruturalista recebeu no século XX? Mas, como já indicado, as leituras da teoria feminista trazem um constante alerta sobre as análises sociais que não se dedicam a abordar as questões de forma integrada entre diversos níveis de análise. O conceito de gênero, desenvolvido desde os anos 1980 principalmente a partir de uma leitura pós-estruturalista (cf. Scott, 1986; Lamas, 2013), nos auxilia muito neste trabalho, porque nos indica que não se trata de uma escolha entre morte do sujeito ou plena autonomia, mas que a análise social e política deve atentar tanto para a estrutura quanto para o contexto, as limitações e as intencionalidades dos agentes.

Fazer uma análise desde uma perspectiva generificada significa buscar compreender as ações e as intencionalidades de agentes posicionados/as desigualmente na sociedade (portanto, com limitações e vantagens diferenciadas), e esta, por sua vez, é organizada a partir de uma estrutura patriarcal que define a desigualdade, a exploração e a dominação de gênero como fundamento. Não é uma dedução simples de cada posicionamento estrutural, mas a compreensão de que diferentes posições de sujeito nos levam a intenções, probabilidades de ação e chances de vida muito diferentes.

Sylvia Walby (1990), em um esforço explicativo importante sobre o que é o patriarcado, suas adaptações e sua reprodução social, indica questões que reposicionam praticamente todos os problemas de pesquisa das ciências sociais. Não

se trata de discutir que o patriarcado é uma forma tradicional de organização social baseada na autoridade pessoal historicamente localizada enquanto tipo ideal, recuperando uma análise weberiana, mas de compreender como o patriarcado se adapta frente às mudanças sociais e como ele marca a organização – e as instituições – da sociedade moderna (Aguilar, 1997). Walby (1990) afirma que não existe superação do patriarcado, o que não significa que ele seja uma constante histórica imutável – ele seria um *continuum* entre uma forma tradicional de patriarcado privado e uma forma mais “moderna” de patriarcado público. A sociedade contemporânea estaria marcada por esse patriarcado público que não mais exclui as mulheres na esfera dos direitos de cidadania, contudo as coloca em posições desvantajosas, marginalizadas e subalternas.

A análise de Walby (1990) dialoga Pateman (1993 [1988]), que já discutira com a ciência política os fundamentos patriarcais do Estado e da legitimidade das instituições modernas, questionando as análises contratualistas (e neocontratualistas dos anos 1970) que fundamentam o sistema de justiça e de direitos das democracias contemporâneas. Pateman (1993) é precisa na crítica à dicotomização entre esferas pública e privada, forjada no âmbito do liberalismo político, em uma crítica direta a Locke, para justificar a fundação de um Estado que incluiria apenas aqueles cidadãos livres e insubmissos – que seriam, em suma, homens brancos burgueses, aqueles que não alienaram sua liberdade natural. A autora justifica que, para que esses cidadãos livres assim o fossem, a base necessária era uma pactuação prévia da subordinação privada feminina e sua consequente exclusão pública, o que ela denomina “contrato sexual”, que fundamentalmente antecede o “contrato social” por séculos discutido pelas ciências sociais. Assim, o entendimento que funda o Estado e a noção moderna de direitos e cidadania está relacionada a uma exclusão das mulheres (em uma base patriarcal), dos/as trabalhadores/as assalariados/as (em uma base classista) e à exploração escravagista (em uma base colonial racista).

Considerados todos esses pontos que a teoria política feminista indica, não há como negar uma desestabilização geral que ela traz à teoria política contemporânea em seus fundamentos. Não é à toa que atualmente os debates sobre teorias da justiça, teorias da democracia ou das teorias da representação são marcados centralmente pelas críticas endereçadas pelas autoras feministas, fruto de um grande trabalho de desconstrução conceitual e reposicionamento teórico destinados às bases da disciplina. Se hoje é impossível produzir teoria política sem tratar os conceitos desenvolvidos desde os debates feministas, ou mesmo sem pensar os problemas de pesquisa considerando o efeito do sexo, não ocorre o mesmo em algumas outras

subáreas da ciência política brasileira, ainda que no mundo anglófono este debate já tenha chegado há décadas.⁴

Falsas dicotomias baseadas em um princípio limitado de racionalidade

Como já indicado na seção anterior, boa parte da área de estudos legislativos no Brasil tem se desdobrado principalmente do estudo das relações entre os poderes legislativo e executivo, e nesse recorte uma questão central é o dilema do comportamento dos agentes políticos entre uma tendência à ação paroquial (individualista e distributivista) e os incentivos (institucionais e partidários) para a garantia da coesão da coalizão. Há um grande volume de investigações que não debatem o legislativo em si, enquanto coletivo ou âmbito institucional, mas como parlamentares individualmente atuam sob incentivos paradoxais para a ação política, entre um sistema eleitoral com incentivos personalistas, um sistema partidário altamente fragmentado, mas considerando uma estrutura institucional parlamentar que é centralizadora e controladora desde o ponto de vista do poder executivo. A análise, então, costuma ser traçada desde uma perspectiva individual do/a parlamentar, considerando quais seriam os incentivos e as barreiras para sua ação política, considerando sua agenda individual, a do partido e a da coalizão governista. Pode-se dizer que a subárea de estudos legislativos se organizou principalmente em torno da oposição entre a hipótese distributivista e a hipótese partidária (Peres e Carvalho, 2012). Ainda que haja grandes diferenças entre ambas as abordagens, respectivamente sendo uma mais marcadamente dedicada a efeitos exógenos ao poder legislativo (cf. Ames, 2003 [2001]) e outra baseada nos efeitos da organização interna do Parlamento e sua relação com as prerrogativas legislativas da Presidência da República (cf. Figueiredo e Limongi, 1999), ambas as abordagens partem de uma definição do jogo político como resultado do cálculo que define o comportamento dos agentes frente a instituições que os constroem ou os incentivam a tomar decisões, considerando que são movidos pela busca de sucesso nas suas estratégias de construção da carreira. Questões como a organização partidária, a relação com a base eleitoral, a ideologia e a própria relação com o governo, ou mesmo uma agenda

⁴ Em uma busca na base de dados de artigos da *Legislative Studies Quarterly*, periódico acadêmico estadunidense central para a área de estudos legislativos, pela palavra-chave “gênero” (*gender*) em todos os campos de busca (título, resumo e texto), encontram-se 114 artigos, sendo o primeiro “*Changing Patterns of Female Recruitment to the U. S. House of Representatives*”, de Irwin N. Gertzog (vol. 4, nº 3, 1979). Na busca por “mulheres” (*women*), 148 artigos, sendo o mais antigo “*Adaptation and Consolidation: Structural Innovation in the U. S. House of Representatives*”, de Roger H. Davidson e Walter J. Oleszek (vol. 1, nº 1, 1976), texto publicado no primeiro número da revista. Buscando ambos os termos simultaneamente, são 76 artigos, sendo o primeiro o artigo citado de 1979.

política geral, seriam fruto da interação entre as regras do sistema político e escolhas individuais.

O debate sobre o impacto do individualismo na atuação parlamentar remete a uma visão clássica sobre o comportamento dos políticos profissionais dos Estados Unidos, muito bem definido por Mayhew (2004 [1974]) como a *conexão eleitoral*. O argumento central é de caráter downsiano, que compreende o sucesso eleitoral como uma lógica explicativa da ação política – políticos querem se (re)eleger, portanto terão incentivos para seguir a agenda política do eleitorado. Para Mayhew (2004 [1974]), a hipótese da conexão eleitoral explica que parlamentares buscarão implementar benefícios às suas bases, na forma de *pork barrel*, ou seja, garantia de recursos localizados para a base, para garantirem o sucesso eleitoral. Transposta para a realidade brasileira, a vertente individualista/paroquialista/distributivista da análise legislativa realizou variadas pesquisas para entender o impacto do *pork barrel* nas chances de sucesso eleitoral dos/as parlamentares e na composição geral da sua atuação no Congresso Nacional, mais recorrentemente na Câmara dos Deputados (cf. Pereira e Rennó, 2001; Pereira e Mueller, 2003).

Contrapondo-se às explicações individualistas para um comportamento entendido como paroquial, Figueiredo e Limongi (1999) definiram uma outra forma de análise para se entender a atuação dos/as parlamentares brasileiros/as, em um enquadramento institucional. Considerando as mudanças institucionais centralizadoras da Nova República que são legado da ditadura civil-militar, formalizadas na Constituição de 1988 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Figueiredo e Limongi trazem uma nova interpretação do comportamento parlamentar frente a um enquadramento conceitual distinto, em um nível de análise que é institucional e não individual. Analisam, assim, a influência centralizadora das regras nas relações entre os poderes executivo e legislativo, deslocando a análise da lógica individualista parlamentar para um âmbito analítico formal, realizado em torno da composição da coalizão governista (ou, em menor medida, da oposicionista). Sua análise, no entanto, também trata os agentes políticos a partir de pressupostos de racionalidade instrumental, ainda que os enquadre diferentemente.

R. Douglas Arnold⁵, no prólogo à segunda edição ao livro de Mayhew (2004), apresenta o que considera os motivos da importância de *Congress – The Electoral Connection* para toda essa área de pesquisas. Ainda que seja um trecho longo, acredito que é importante recuperar toda a sua análise sobre o impacto da obra:

⁵ Importante pesquisador da área de estudos legislativos dos Estados Unidos, Arnold é o autor da obra *The Logic of Congressional Action* (1992).

Mayhew assumiu que legisladores procuravam unicamente a reeleição e mostrou como a busca por essa meta afetava a forma pela qual legisladores alocavam tempo, faziam publicidade, ocupavam posições, organizavam o Congresso, interagiam entre si, lidavam com grupos de interesse e faziam políticas públicas. Isso auxiliou, é claro, que a maior parte dos acadêmicos que pesquisavam o Congresso achassem esses argumentos persuasivos. Ele não desafiava o que já sabíamos, mas argumentava que muito do que sabíamos era causado por uma única força – a busca incessante dos legisladores por reeleição.

Em segundo lugar, era o tempo do amadurecimento da explicação da escolha racional para o comportamento legislativo. Ainda que a teoria da escolha racional estivesse adentrando a ciência política, ela ainda não havia firmemente se estabelecido. Dois economistas haviam mostrado o caminho – Anthony Downs para os partidos políticos (1957) e Mancur Olson para os grupos de interesse (1965). No entanto, nenhum deles havia se aventurado a explicar compreensivamente a partir da escolha racional as instituições governamentais centrais: legislativos, executivos, judiciário ou burocracia.

(...) Por último, Mayhew não estava sozinho na adoção da teoria da escolha racional. No ano anterior, Richard Fenno, o mais importante pesquisador sobre legislativo da disciplina, utilizou uma abordagem de escolha racional em seu livro sobre comissões parlamentares comparadas (1973).

(...) **A Teoria da Escolha Racional é hoje a abordagem teórica dominante para explicar a organização e o comportamento legislativo. Ainda que nem todos os pesquisadores partam dos mesmos pressupostos sobre as metas dos parlamentares, sua linha de raciocínio é semelhante.** A teoria da escolha racional provou-se notavelmente versátil para estudar a história do Congresso, sua organização, comissões, regras, reformas, política orçamentária, produção de políticas públicas, além das relações entre parlamentares e diversos outros atores políticos, incluindo burocratas, presidentes e grupos de interesse.

Mesmo aqueles que não compartilham da visão de Mayhew de que os partidos não são o centro decisório do Congresso usam a teoria da escolha racional para desenvolver seus argumentos.

(Arnold, 2004, pp. vii-x, grifos nossos, tradução nossa)

O que Arnold detecta, de modo geral, é a monopolização do campo de estudos sobre Congresso por uma abordagem teórica específica – a escolha racional. Ainda que pressupostos baseados em uma racionalidade instrumental que calcule a utilidade das ações com busca no sucesso possam auxiliar na elaboração de algumas hipóteses, principalmente aquelas relacionadas a decisões sobre o mercado, se consideramos a pluralidade do mundo social essa parece ser uma abordagem limitada para chegar ao seu objetivo nada modesto: explicar todo o comportamento parlamentar⁶.

Seja pelo pressuposto da conexão eleitoral, que nos leva à hipótese distributivista, ou pela hipótese partidária e sua análise de incentivos institucionais para a coordenação da ação política por parte do executivo, que hierarquiza posições dentro do Parlamento (como a Mesa Diretora e as lideranças) e gera prerrogativas, o jogo é analisado como um conjunto de regras no qual atuam agentes unidimensionais, guiados pelo cálculo racional. Seu pressuposto é a racionalidade instrumental da teoria dos jogos – que pode nos indicar muitas possibilidades se partirmos de uma definição restrita de ação política, mas pode esconder muitas outras se deixarmos o cenário da racionalidade mais complexo. Assim, localiza-se o agente político em um ambiente competitivo na busca pelo sucesso, entendido de forma simples como a reeleição ou a eleição para um cargo superior na carreira política (dependendo do cálculo de riscos), e muitas vezes reduzem-se os recursos políticos a uma luta orçamentária operacionalizada em termos monetários (e não em poder de definição de agenda, uma análise que poderia ser bem mais complexa) que se transformaria, sem discussão de quais seriam os seus custos de conversão, em votos (cf. Pereira e Mueller, 2003). Para aqueles estudos que analisam os constrangimentos institucionais à ação individualista de parlamentares, com o peso das lideranças e o poder de agendamento da Mesa Diretora, a análise também passa pela razão instrumental, no sentido do cálculo de utilidade desde o ponto de vista do posicionamento na coalizão, da clivagem governo/oposição e da força das lideranças na garantia de coesão partidária para a execução da agenda do governo. Ainda que outros recortes

⁶ A princípio, a explicação serve para o Congresso dos Estados Unidos. Rapidamente essa abordagem é incorporada pelos estudos legislativos latino-americanos, entre eles, o brasileiro.

partidários pudessem surgir nesses estudos, é interessante notar que a dimensão organizativa do trabalho político desaparece (Peres e Carvalho, 2012). O carro-chefe da discussão sobre legislativo no Brasil se baseia, deste modo, em uma concepção de racionalidade limitada, que, por sua vez, parte de uma noção de racionalidade iluminista fundamentalmente patriarcal.

Podemos traçar uma linha desde a interpretação unidimensional da racionalidade desenvolvida na abordagem da escolha racional até a pretensão universalista da ciência política moderna para explicar a ação política, como a epistemologia feminista já nos sinaliza: agentes políticos são analisados como se fossem movidos pela racionalidade (um atributo masculino, branco, heteronormativo e burguês), atuando na esfera pública (em sua gênese concebida como exclusivamente dos homens brancos e burgueses, e atualmente adaptada a um patriarcalismo público, o que reforça a sua dicotomização com a esfera privada), buscando o sucesso (e evitando o fracasso, em uma concepção de ação política dualista) através de uma ação autointeressada calculista (uma marca entendida como masculina, branca e burguesa) e chegando a uma decisão pública utilitarista (o cálculo da maior felicidade líquida geral será atingido, independente da distribuição desse bem). A racionalidade é concebida pela filosofia política iluminista como fruto dos ideais do liberalismo e das teorias do contrato, profundamente marcadas como referentes aos homens na construção do significado do que é o ser humano e nos fundamentos da sociedade moderna, naturalizando esse processo histórico.

Esse ideal de racionalidade imparcial exige universalidade (embora evidentemente não seja universal) e, para atingi-la, busca eliminar quem não é com ela identificada. Assim, constrói autoridade e hierarquias; com isso, classifica dicotomicamente aqueles que seriam racionais em uma categoria superior, e as/os não-racionais (que tendem aos sentimentos, desejos e necessidades, e não à liberdade negativa⁷ que emana da racionalidade), em uma categoria inferior. Por esse argumento, é excluído da racionalidade moral qualquer grupo, seja com base em estereótipos ou nas suas experiências, que seja identificado com o desejo, as necessidades e a afetividade – deste modo são excluídas as mulheres e os demais grupos subalternos. Além disso, não só de exclusão se constrói essa lógica racional imparcial e universal: ela também serve para controlar e censurar o desejo (Young, 1986). Não seria exagero afirmar, então, que a teoria da escolha racional seja uma simplificação de um sistema de análise que serve à hierarquização social e, em sua

⁷ A referência, aqui, é ao conceito de liberdade negativa de Isaiah Berlin, entendida como não-intervenção externa, em especial do Estado. Esse conceito se contrapõe (e se dicotomiza) com a liberdade positiva, entendida como ter a capacidade de tomar as ações desejadas.

fundação, já simplificava, classificava, excluía o/a desviante e naturalizava o comportamento político do dominador como regra.

O próprio Arnold apresenta essa abordagem, ao citar que há quem afirme a importância de outras instâncias, como os partidos políticos (uma entidade organizativa dos agentes políticos, ou seja, um outro nível de análise) para entender o comportamento parlamentar: “**No mundo que observo**, a maioria dos legisladores preferiria desagradar as lideranças partidárias do que desagradar a base eleitoral que garantirá sua reeleição. Essa é a **essência da política legislativa**, no estilo Washington” (2004, p. xii, grifos nossos, tradução nossa). Esse fragmento que finaliza sua apresentação da reedição da obra de Mayhew resume bem o que é sua análise sobre a importância da obra: uma interpretação parcial – *desde onde ele observa* – que busca localizar em uma experiência específica o que é o processo de tomada de decisões no que seria sua *essência*. Se um dos debates centrais da teoria política feminista é a crítica ao pensamento essencialista⁸, e como sua própria frase indica, é importante pontuar que sua opinião parte de uma avaliação situada não-generalizável, não é possível apontar uma essência da política no legislativo como uma regra geral que sirva para explicar todas as ações que ali se desenvolvem, por mais que essa pudesse ser a intenção do movimento teórico-conceitual citado.

Por sua intenção generalizante é que as análises desenvolvidas sobre o Parlamento brasileiro se dão quase sempre por meio de um desenho de pesquisa que não apenas mobiliza a racionalidade instrumental como pressuposto, mas também categorias dicotômicas de análise. As relações entre os poderes seriam dicotômicas, por isso o padrão de atuação legislativa brasileiro seria trocar apoio à agenda do governo pela execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento (cf. Pereira e Mueller, 2003), muitas vezes sem problematizar que a agenda do governo não é necessariamente inversa à agenda dos parlamentares (e na maior parte das vezes realmente não o é, como atestam Limongi e Figueiredo, 2005). Ainda que negando esse conflito entre executivo e legislativo, Limongi e Figueiredo (2005) continuam trabalhando com a dicotomia entre poderes, focando nos mecanismos de coordenação entre eles e deixando em segundo plano outros atores políticos potencialmente relevantes para a definição da agenda do governo e o processo de tomada de decisão – como as elites locais, os financiadores de campanha, os empresários, as empresas de comunicação etc. Os dissensos, na maioria das vezes silenciados (seja pelo impulso da troca de apoio por liberação de emenda

⁸ Como o essencialismo tende à naturalização – e com a natureza não se discute nem combate – o debate sobre uma essência feminina é um tema bastante complexo dentro do próprio feminismo. A ideia da desmistificação de pressupostos essencialistas da natureza humana não é um traço exclusivo da teoria feminista, sendo marcante dentro do pensamento marxista, por exemplo.

orçamentária, seja pelo poder institucionalizado de coordenação da coalizão por parte do executivo), quando emergem são agregados na categoria de oposição, dicotomizando com o governo em uma dualidade simples não discutida e reproduzindo o desenho regimental das casas legislativas (Inácio, 2009).

A crítica feminista nos auxilia na identificação e discussão dessas lacunas, assim como as bases dos estudos de sociologia política poderiam nos levar a pensar nos padrões de socialização que aproximam e distanciam a agenda parlamentar da agenda do governo. Assim seria possível chegar ao questionamento do efeito do gênero nesse processo, avaliando desde os padrões de socialização dos agentes políticos e passando pelos estereótipos de gênero e seu efeito no trabalho parlamentar e no acesso a posições de coordenação política, que é limitado para as minorias – mas esse não é um ponto marcante desses estudos.

Do desaparecimento das desigualdades

Majoritariamente construídas desde uma abordagem da teoria da escolha racional ou do neoinstitucionalismo – portanto, tomando as escolhas como unidades de análise (Peres, 2008) –, frequentemente as discussões da área deixam os problemas das origens e trajetórias políticas e das desigualdades na carreira legislativa e no processo de tomada de decisão dissociados do jogo político em si. Resumidamente, tratam os agentes políticos desde um corte epistêmico universalista, porque não discutem fundamentos variados das suas motivações, nem buscam avaliar que a desigualdade de poder político e a distribuição hierárquica da influência política têm relação com outras desigualdades sociais, influenciando não apenas a tomada de decisão negociada entre diversos agentes, mas também as suas chances desiguais de sucesso político. Ao mesmo tempo, não discutem como as instituições reproduzem uma forma bastante específica de ação política, excludente e circular, muitas vezes naturalizada como “a política” (possível), mas que também é calcada nas desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Em uma rápida análise sobre a participação e a agenda parlamentar da população negra ou das mulheres no Congresso Nacional brasileiro, por exemplo, é marcante sua condição de extrema desigualdade política. Se entendêssemos os agentes políticos a partir de uma leitura universalista, baseada na ideia de uma racionalidade instrumental que busca simplesmente o sucesso eleitoral progressivo, a conclusão que nos saltaria é de, no mínimo, uma profunda desorganização desses grupos – se estendêssemos essa interpretação, poderíamos chegar até à avaliação bastante recorrente no discurso político raso de que esses grupos são fracos e até

incompetentes porque têm baixa capacidade de angariar votos. No entanto, se enquadrarmos esse problema considerando as desigualdades sociais de base, temos um retrato muito mais explicativo da situação dos grupos minoritários na política formal, entendendo que as desigualdades de gênero e de raça, para usar os exemplos aqui mencionados, são estruturalmente definidoras das instituições do Estado – o patriarcalismo é estrutural, assim como o racismo. Essas desigualdades são fundamentais para a definição da força parlamentar de alguns grupos e de algumas agendas. Tratar todos/as os/as parlamentares igualmente, como se partissem de uma mesma lógica de atuação política, fatalmente trará explicações limitadas sobre o comportamento legislativo. Analisá-los/as somente como governo e oposição certamente não auxiliará essa agenda.

A literatura neoinstitucionalista sobre estudos legislativos admite que a questão das instituições vai muito além da formalidade das regras, entendendo-se que as instituições informais também são importantes definidoras do comportamento político dos agentes, mas não se avança nessa direção na maior parte dos trabalhos. Analisar as instituições informais – ou seja, aquelas regras que não estão definidas em forma de lei, decreto ou no regimento interno das casas legislativas, mas que são estruturadoras da dinâmica de negociação política – nos faria avaliar o impacto das desigualdades para a ação política e para o processo de tomada de decisão. Para isso, seria necessário reposicionar conceitos centrais do campo, pensando quem são os atores políticos que estão “jogando o jogo”, de onde vêm e de quais recursos e estratégias dispõem.

Pode-se dizer que o cânone da área, referenciado por essas pesquisas, parte de preocupações que não consideram as desigualdades como centrais para a análise dos problemas sobre o legislativo, mesmo quando as identificam. Um exemplo recorrente é a análise da variável “sexo” quando se investiga o Congresso Nacional brasileiro. Quando trabalhada, essa variável normalmente serve para a “constatação” da exclusão política das mulheres (cf. Rodrigues, 2006) na caracterização do perfil dos/as eleitos/as para o Parlamento, em uma abordagem mais próxima à área de sociologia política do que aos estudos baseados na teoria da escolha racional e no neoinstitucionalismo. No entanto, a verificação da exclusão de mulheres, negros/as, indígenas, trabalhadores/as, deficientes e outras minorias no Parlamento não costuma ser o foco dessas abordagens, sendo seu objetivo principal entender o que diferencia positivamente as chances de sucesso *dentro da elite política estabelecida*.

Embora a exclusão feminina da Câmara dos Deputados seja uma realidade óbvia que traz efeitos para a decisão política – se consideramos que a composição do Parlamento afeta o processo decisório –, ela não chega a ser citada em diversos

estudos que são referência na área, nem em termos de produção legislativa, nem em termos de apoio individual do/a parlamentar a uma agenda (cf. Melo, 2000; Pereira e Rennó, 2001; Amorim Neto e Santos, 2003; Pereira e Mueller, 2003; Samuels, 2004; Limongi e Figueiredo, 2005). Nos estudos mais contemporâneos, que poderiam ter absorvido parte da crítica feminista mais vigorosa publicada nos últimos quinze anos, tampouco se mobiliza o sexo do/a parlamentar como variável independente para testar seu efeito na variável dependente do estudo. A literatura sobre comportamento e atuação legislativa ou sobre a relação entre os poderes executivo e legislativo têm como fundamento debates anteriores à emergência dos estudos de gênero nas ciências sociais – que se desenvolvem principalmente depois da segunda onda do feminismo e entram em definitivo no conjunto de grandes temáticas das ciências humanas a partir do desenvolvimento do próprio conceito de gênero, nos anos 1980. Nesses debates, qualquer efeito da variável “sexo” é subanalisado, até mesmo porque o foco central da pesquisa não é entender como a diferença social construída entre os sexos se manifesta na política. Como se abordou na seção anterior, é possível afirmar que as referências para a área de estudos legislativos no Brasil são também o hegemônico da ciência política. Em uma última análise, é possível até afirmar que a política, para essa tradição, é entendida desde um ponto de vista elitista e antipopular, e que a atuação dos/as representantes é também analisada desde esse ponto de partida. Assim, a ausência de diversidade nos corpos representativos e das demandas e interesses dos grupos subalternos não seria um problema, mas uma normalidade muitas vezes desejável, evitando paralisia decisória e viabilizando a implementação da agenda governista.

A divisão sexual do trabalho legislativo: praticamente uma não-área de pesquisa

Mesmo com a forte exclusão feminina no parlamento brasileiro, essa não é uma temática importante no debate sobre o trabalho legislativo. Poucos estudos brasileiros se dedicam a pesquisar o trabalho parlamentar em uma análise crítica de gênero (cf. Pinheiro, 2007; Miguel e Feitosa, 2009), sendo mais comum uma citação lateral sobre alguma deputada ou senadora caracterizando a sua atuação como representante da agenda das mulheres, dentro de análises mais amplas (cf. Silva e Araújo, 2013).⁹ Mesmo que se admita que no Brasil as comissões parlamentares não

⁹ Não trato aqui dos muitos estudos que abordam a baixa eleição de mulheres para os legislativos, que se iniciam ainda na década de 1990 focados na Câmara dos Deputados, avançam para as Assembleias Legislativas e seguem para a Câmaras de Vereadores, em um movimento analítico atualmente tratado internamente no campo dos estudos feministas da política como uma fase de “contar mulher”, uma etapa inicial necessária mas atualmente insuficiente dados os desafios contemporâneos.

tenham o peso decisório tão alto quanto no Congresso dos Estados Unidos, quando esse tema é abordado a hierarquia entre as comissões não é questionada em torno dos temas que tratam e da distribuição dos/as parlamentares – naturalizando essa hierarquia e sem questionar a divisão sexual do trabalho político ali operada.

De modo geral, mesmo quando está manifestada a intenção de analisar a atuação parlamentar do ponto de vista da desigualdade de gênero, a classificação temática (das comissões ou do trabalho legislativo em outros âmbitos institucionais) é trazida a partir de uma categorização baseada na hierarquia dualista do campo político. Miguel e Feitosa (2009) trabalham com uma divisão temática para operacionalizar sua classificação dos discursos parlamentares que os separa em *soft/middle/hard politics* e sua análise consegue mostrar como os discursos sobre temas *soft* são mais recorrentes entre as (poucas) deputadas do que entre os deputados, assim como a presença delas em comissões de temáticas *soft*. Essa classificação é capaz de ilustrar a divisão sexual de trabalho político que ocorre dentro do parlamento e é bastante útil para verificar o estado da atuação legislativa por sexo.¹⁰ No entanto, como ela parte da hierarquização do campo político sobre o que é central e o que é periférico, essas categorias podem esconder outras clivagens relevantes para a discussão dos achados e reproduzir um discurso hierarquizante do jogo político, naturalizando desigualdades. Cabe a nós, pesquisadoras feministas da área de gênero e política, questionar: por mais que essa abordagem apresente a realidade da desigualdade, pode analisá-la efetivamente? A que achados ela nos leva? A uma constatação que tende à reprodução de papéis de gênero estereotipados ou a uma análise crítica que encontra também outros sentidos nesses fenômenos? Não seria ela mais uma classificação desajustada, que nos leva a reproduzir padrões que pouco explicam e muito reforçam a marginalização? Quais mecanismos de exclusão ela desvenda?

Como afirma Biroli (2016), a divisão sexual do trabalho (inclusive o político) não é apenas um efeito do gênero, mas ela mesma o produz (ainda que não exclusivamente), operando a dualidade entre masculino e feminino e hierarquizando as mulheres em termos de raça e classe. Para compreendermos como ela afeta as relações políticas e o potencial democrático da sociedade é preciso ir além de classificações gerais para entender os mecanismos que reproduzem essa realidade de

¹⁰ Mobilizo, junto com Bruno Teixeira Lima (Marques e Lima, 2015), essas mesmas categorias em um estudo sobre a ocupação de cargos e a produção legislativa de deputados e deputadas brasileiros para o ano de 2015, e junto a Mariana Mesquita (Marques e Mesquita, 2016), em um estudo sobre a ocupação de cargos em comissões e a produção legislativa na Câmara Legislativa do Distrito Federal em 2015. Faço aqui, portanto, uma autocrítica, na intenção de pensar desde o feminismo a elaboração de conceitos e categorias de análise capazes de explicar melhor os fenômenos políticos em um enquadramento de gênero.

exclusão e subordinação. Não basta, portanto, que os estudos legislativos incorporem artificialmente a variável “sexo” em suas análises, sem discutir o que é a desigualdade de gênero no campo político ou os fundamentos patriarcais da sociedade brasileira – seria uma saída fácil observar o efeito do sexo, com um resultado limitado pouco compreensivo sobre o sistema de dominação de gênero em operação. Tampouco basta, como citado acima, que sejam mobilizadas categorias baseadas nas hierarquias estabelecidas do campo político, que nos auxiliarão em uma constatação, mas não em uma compreensão mais apurada desse processo político.

Acredito que um desafio central para as/os pesquisadoras/es feministas na explicação da condição de desigualdade política das mulheres é o desenvolvimento de uma agenda dedicada a discutir profundamente o conceito de “divisão sexual do trabalho político”. Ir além de constatações e compreender os fenômenos de hierarquização no campo político, que operam pela desigualdade de gênero mas também se constroem combinados com outros padrões de exclusão social, como o racismo, é urgente para a análise do processo de tomada de decisões políticas no Brasil.

Considerações finais

Esse trabalho traz mais dúvidas do que respostas e aponta mais problemas do que faz sugestões ao campo dos estudos legislativos brasileiros a partir da perspectiva de uma ciência política feminista. Trazer o debate do campo crítico-feminista para essa arena nos permite, assim, lançar novas questões que repensem esta área de pesquisas. Estudar o processo de tomada de decisões no Parlamento, as relações entre os poderes constitucionais, as instituições políticas, os atores que participam do “jogo político” e *como jogam* é importantíssimo para entendermos o exercício do poder. Não se trata de negar a validade das explicações centrais desenvolvidas nestes últimos trinta anos de estudos sobre o legislativo (e sua relação com o executivo) no Brasil, mas matizar as questões centrais e discutir seus fundamentos, construindo uma ciência política democrática fundamentada desde o ponto de vista do combate às desigualdades estruturais.

Para isso, é preciso repensar como construímos nossas pesquisas, recortamos nossos problemas, mobilizamos conceitos, elaboramos categorias e executamos nossas análises. Se aqui indico a limitação de uma abordagem baseada na teoria da escolha racional, fundamentalmente excludente, para se abordar as desigualdades políticas, também aponto as dificuldades que o próprio campo de estudos feministas da política tem em realizar pesquisas que ultrapassem a constatação da desigualdade para a compreensão dos mecanismos de exclusão e a elaboração crítica sobre essas

questões. Afinal, uma ciência social que não procura transformar o mundo busca, então, conservá-lo neste estado de desigualdade e injustiça, o que nega todos os fundamentos das abordagens feministas. Não temos a escolha de construir uma discussão hermética, fechada em nós mesmas. Ao contrário, precisamos desenvolver para os estudos legislativos a própria vocação dos estudos feministas: a análise crítica, os questionamentos fundamentais, o deslocamento dos pressupostos até então estabelecidos.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, pp. 5-34, 1988.

AGUIAR, Neuma. “Perspectivas feministas e o conceito de patriarcado na sociologia clássica e no pensamento sociopolítico brasileiro”. In: AGUIAR, Neuma (org.), *Gênero e ciências humanas: desafios às ciências desde as perspectivas das mulheres*. Rio de Janeiro: Record, Rosa dos Tempos, 1997.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, nº 4, pp. 661-698, 2003.

ARNOLD, R. Douglas. “Foreword”, In: MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. Second Edition. New Haven and London: Yale University Press. pp. vii-xii, 2004.

BIROLI, Flávia. “Divisão Sexual do Trabalho e Democracia”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 59, nº 3, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fapesp; Ed. FGV, 1999.

INÁCIO, Magna. “Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados”. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. pp. 353-380, 2009.

LAMAS, Marta. “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría ‘género’”. In: Marta Lamas (comp.). *El género – La construcción cultural de la diferencia sexual*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, PUEG – Programa Universitario de Estudios de Género, 2013.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. “Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, pp.737-776, 2005.

MARQUES, Danusa; TEIXEIRA, Bruno Lima. “Estranhas no ninho: uma análise comparativa da atuação parlamentar de homens e mulheres na Câmara dos Deputados do Brasil”. *Paper* apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, 2015.

MARQUES, Danusa; MESQUITA DOS SANTOS, Mariana. “Como representantes representam? Apontamentos sobre representação política substantiva a partir do caso da CLDF”. *Paper* apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2016.

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. Second Edition. New Haven and London: Yale University Press, 2004 [1974].

MELO, Carlos Ranulfo. “Partidos e migração partidária na câmara dos deputados”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.43, nº 2, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. “O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, nº1, 2009.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000 [1748].

PATEMAN, Carole., *O contrato sexual*. São Paulo: Paz e Terra, 1993 [1988].

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n. 4, pp. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. “O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, nº2, 2001.

PERES, Paulo Sérgio. “Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23 nº 68, 2008.

PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. “Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos”. *Revista de Sociologia Política*, v. 20, n. 43, 2012.

PINHEIRO, Luana. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2006.

SAMUELS, David. “Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil”, In: SIAVELIS, Peter M.; MORGENSTERN Scott (eds.), *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2004.

SCOTT, Joan W. “El género: uma categoria útil para el análisis histórico”. In: Marta Lamas (comp.). *El género – La construcción cultural de la diferencia sexual*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, PUEG – Programa Universitario de Estudios de Género, 2013 [1986].

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. "Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro". *Revista de Sociologia Política*, v. 21, n. 48, 2013.

WALBY, Sylvia. *Theorizing patriarchy*. Oxford, Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

YOUNG, Iris Marion. "Impartiality and the civic public: some implications of feminist critiques of moral and political theory". *Praxis International*, 5:4, 1986.