

**Gênero e poder Legislativo na América Latina: comissões legislativas na Argentina,
no Brasil, no Peru e no Uruguai.**

Autora: Daniela Leandro Rezende

(Universidade Federal de Viçosa, MG, Brasil)

E-mail: <danielarezendeufv@gmail.com>

Área temática: Política comparada

**Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
(ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.**

Gênero e poder Legislativo na América Latina: comissões legislativas na Argentina, no Brasil, no Peru e no Uruguai.

Daniela Leandro Rezende¹

Resumo

O objetivo central do *paper* é avaliar se a desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões legislativas configura um viés de gênero. Para tanto, desenvolvi uma análise comparada das comissões legislativas de Orçamento, Constituição, Educação e Assistência social nas Câmaras baixas de Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. Os resultados da pesquisa indicam que a dimensão de gênero é relevante no recrutamento para a comissão de Assistência Social, cujas jurisdições reproduzem as atividades tradicionalmente "femininas". Além disso, os resultados corroboram os achados de análises prévias, que indicam a relevância da expertise para a composição das comissões legislativas, seja essa derivada da formação universitária ou da experiência profissional de parlamentares. Assim, não se pode afirmar que a desproporção entre homens e mulheres nas comissões de Constituição e Orçamento decorra de um viés de gênero, mas sim de outras características associadas ao perfil de parlamentares.

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

1. Introdução

Este trabalho se volta às comissões legislativas, instâncias associadas ao desenvolvimento e especialização do poder Legislativo, particularmente importante para a atuação de minorias, devido à sua escala e ao critério de proporcionalidade partidária adotado na sua composição, generalizado nos legislativos latinoamericanos (MONTERO; LÓPEZ, 2002). A participação em comissões também pode promover a especialização dos/as parlamentares em determinados temas, definidos pelas jurisdições comissionais, além de informar o processo decisório, por meio da produção de pareceres ou informes, realização de audiências públicas, coleta de informações junto à administração pública e sabatina de autoridades. Ademais, pode garantir a seus membros capacidade de influenciar o processo decisório, a depender de suas prerrogativas e saliência. Por fim, destaca-se a função de fiscalização do Executivo atribuída a esses órgãos, que pode ser estratégica para minorias e garantir importantes recursos mesmo em contextos em que os poderes legislativos das comissões são limitados. Nesse sentido, o pertencimento a determinadas comissões legislativas pode se traduzir em recursos políticos relevantes.

Contudo, estudos desenvolvidos pela InterParliamentary Union (IPU, 2006; BALLINGTON, 2008) têm apontado para a segregação das legisladoras em comissões relacionadas aos papéis tradicionalmente associados às mulheres ou à "política do cuidado" (MIGUEL, 2001), ao passo que as comissões mais centrais no processo decisório, relacionadas a temas como orçamento, regulamento e política externa, são dominadas pelos legisladores. Diante desse quadro, pesquisas recentes têm verificado que o grau de competitividade eleitoral, a centralização do processo decisório e a ausência de mulheres em

¹ Doutora em Ciência Política. Professora no Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Viçosa (UFV). Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

instâncias decisórias fundamentais no Legislativo e nos partidos constroem a distribuição de recursos políticos, fazendo com que parlamentares do sexo feminino estejam em desvantagem quando comparadas a seus colegas do sexo masculino (FRISCH; KELLY, 2003, 2006; HEATH; SCHWINDT-BAYER; TAYLOR-ROBINSON, 2005; MARX; BORNER, 2011; CHASQUETTI; PERÉZ, 2012).

Diante desse quadro, a presente investigação busca responder à seguinte questão: *Qual o peso do sexo do/a parlamentar, substrato das relações de gênero, na conformação da desproporção entre legisladores e legisladoras nas comissões legislativas?*

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

2. Revisão da literatura e hipóteses

A literatura sobre sistema comissional enfatiza os critérios associados ao recrutamento para as comissões legislativas, geralmente associados às funções atribuídas a tais órgão. Entretanto, gênero não é considerado uma característica relevante no que tange a este processo. Essa omissão explicita o caráter *gender-blind* das análises mencionadas e pode ser considerada grave diante do quadro apresentado por Marx e Borner (2011) e por Ballington (2008), que afirmam haver uma configuração generificada dos arranjos institucionais nos Legislativos, especificamente relacionada à composição do sistema comissional.

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

Portanto, é preciso considerar que gênero é um princípio de organização do processo decisório no Legislativo e, mais especificamente, da configuração do sistema comissional, o que pode indicar a existência de uma divisão sexual do trabalho legislativo, que tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares, etc...). Esta forma de divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio de hierarquização (um trabalho de homem “vale” mais do que um trabalho de mulher). (KERGOAT, 2009, p. 67).

No escopo deste *paper*, amplio esse conceito para a arena legislativa, o que permite integrar a desproporção entre legisladoras e legisladores nas comissões à discussão sobre poder e hierarquia que organizam as relações entre homens e mulheres. A divisão sexual do trabalho legislativo como princípio que organiza a integração das comissões é tomada como

hipótese, sendo necessário avaliar se essa é uma nova forma de divisão do trabalho² ou se a desproporção em comissões apenas reflete desigualdades que têm origem em outros espaços, como o mercado de trabalho ou o sistema educacional³. Nesse sentido, é importante avaliar se e em que medida o processo de recrutamento para as comissões legislativas é genericado.

Nesse sentido, é preciso explicitar elementos que compõem o argumento aqui avançado. Em primeiro lugar, como a distribuição de recursos baseada no gênero (ou em outras características adscritas, como raça) é injustificável no contexto das democracias contemporâneas⁴, a dinâmica de gênero opera informalmente. Entretanto isso não implica que seu efeito seja residual (uma vez que predominariam critérios recorrentes e legítimos, como especialização, desempenho eleitoral e pertencimento partidário). Esse ponto é especialmente relevante, uma vez que, como afirmam Mackay, Kenny e Chappell (2010, p. 576), a influência de instituições informais e sua interação regras formais têm sido pouco teorizadas e mesmo subestimadas nos estudos neoinstitucionalistas. Desse modo, espero que o desequilíbrio nas proporções entre homens e mulheres nas comissões legislativas sul-americanas seja um viés de gênero, decorrente de regras informais baseadas em estereótipos construídos a partir do sexo de parlamentares.

Em segundo lugar, é importante considerar que a desproporção entre legisladores e legisladoras nas comissões legislativas só pode ser considerada um viés de gênero se a dimensão de gênero se sobrepuser a outras características consideradas relevantes no processo de recrutamento para as comissões legislativas. Essas características são usualmente informadas pelos modelos⁵ neoinstitucionalistas designados como distributivo, informacional e partidário. Dada a grande disponibilidade de sínteses dos mesmos (DEERING; SMITH, 1997; STRÖM, 1984, 1998; FRISCH; KELLY, 2006; LIMONGI, 1994; MÜLLER, 2009; MAATSON; STRÖM, 1995), esses serão discutidos de forma breve, enfatizando os critérios de recrutamento para as comissões.

A função das comissões legislativas como garantidoras de ganhos de trocas, decorrentes das barganhas entre legisladores ou minorias posicionados em diferentes comissões foi destacada pela chamada perspectiva distributiva, em sua primeira versão. Em análises subsequentes, o argumento passou a enfatizar a sequência do processo decisório (WEINGAST; MARSHALL, 1988; SHEPSLE, 1978; SHEPSLE; WEINGAST, 1987). Resumidamente, essa perspectiva se baseia em três dimensões: a) a principal motivação dos/as legisladores/as é a reeleição; b) para se reeleger, os/as parlamentares escolherão

² A divisão sexual do trabalho legislativo como nova forma de divisão do trabalho estaria relacionada à dimensão da demanda, ou da atuação de *gatekeepers*, como líderes partidários. Cf. Norris e Lovenduski (1995).

³ Nesse caso, o fenômeno seria reflexo de desigualdades que têm origem em outros espaços, como o mercado de trabalho ou o sistema educacional, constituir-se-ia como um problema na dimensão da oferta, relativo às qualificações das legisladoras. Cf. Norris e Lovenduski (1995).

⁴ Essa questão é fundamental no debate sobre justiça, que anima as teorias sobre a democracia contemporânea. O tema retoma sua centralidade na Ciência Política a partir das contribuições de Rawls (2002), mas assume diferentes contornos e configura diversas correntes teóricas, tal como indicam Young (2006) e Gargarella (2008).

⁵ Como dito anteriormente, a contribuição analítica avançada pelo presente trabalho diz respeito à apropriação de tais modelos para pensar como se configuram os direitos de minorias políticas nos sistemas comissionais analisados. Para tanto, uso o termo modelo na acepção de Clarke e Primo (2012), ou seja, parto do pressuposto que essas análises possuem acurácia limitada e se destacam por sua simplicidade e parcimônia. Nesse sentido os modelos devem ser avaliados a partir de seus propósitos, considerando se são ou não adequados enquanto representações parciais da realidade. Ademais, ainda que sua validade seja contestada para tratar dos Legislativos latinoamericanos e mesmo do estadunidense, é preciso reconhecer que eles lançaram as bases para a emergência de outras contribuições, mais adequadas, flexíveis e adaptadas a outros contextos ou a exigências teóricas e metodológicas.

participar em comissões legislativas mais próximas dos interesses de seu eleitorado (auto-seleção), que são circunscritos geograficamente; c) as comissões legislativas possuem importante poder, associado à sequência do processo legislativo (possibilidade de atuar nos últimos estágios do processo decisório) e a direitos de propriedade relacionados à sua jurisdição e vagas/cadeiras.

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

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

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

Ao pensar sobre a representação de mulheres, é importante considerar que elas não formam um grupo social homogêneo, mas, como define Young (2002), constituem um grupo social estrutural, que compartilha perspectivas. Assim, seria mais adequado garantir a representação da perspectiva social compartilhada pelas mulheres, que indica a existência de experiências, narrativas e pontos de vista comuns a respeito da sociedade em que vivem e dos processos que nela se desenvolvem, apesar de possuírem interesses diversos.

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

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

Esses órgãos seriam importantes porque elevariam o estoque de conhecimento disponível, garantindo que as decisões tomadas pela maioria fossem mais bem informadas, e não porque seriam órgãos dominados por minorias intensas, como quer a perspectiva distributivista. Assim, no que se refere à representação de mulheres via sistema comissional, a partir da noção de representação de perspectivas⁶, seria esperado que as legisladoras estivessem distribuídas em todas as comissões legislativas, uma vez que poderiam contribuir com o conhecimento relacionado à sua posição na estrutura social, enquanto grupo marginalizado ou desfavorecido.

Porém, tanto a perspectiva distributivista quanto o modelo informacional apresentam uma lacuna ao obscurecer o papel dos partidos políticos no tocante à organização do sistema comissional, omissão que se coloca no cerne da crítica que Cox e McCubbins (2005, 2007) desenvolvem. Segundo esses autores, no contexto estadunidense, os partidos políticos, em especial o partido majoritário, responsável por definir a estrutura do sistema comissional – jurisdições, número de membros e cotas destinadas a cada partido – desempenham um papel central na composição das comissões.

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

O cartel legislativo opera no sentido de minimizar problemas de ação coletiva a partir da monopolização de poderes de agenda e restrição do acesso a eles, via controle da nomeação para cargos relevantes, como a presidência da Casa (*speakership*) e as comissões que possuem acesso privilegiado ao plenário. Tal controle se baseia na lealdade dos parlamentares ao partido (mais especificamente ao líder partidário), associada à não ocorrência de *rolling*⁷. A única diferenciação relevante nesse contexto seria, pois, aquela entre maioria e minoria, uma vez que, como o legislativo é uma instituição majoritária, ao partido

⁶ Segundo Young (2002), a representação de perspectivas sociais (e não de interesses) não definiria quais objetivos perseguir ou que decisões políticas tomar, mas estaria relacionada à apresentação e introdução de determinadas pautas no debate político. Por fim, deve-se pensar a representação de grupos estruturais em situação de opressão em sua relação com os aspectos de autorização e *accountability*, tendo como consequências o fomento à participação, ao engajamento e à pluralização do debate político, por meio da ampliação do conhecimento socialmente disponível para informar a tomada de decisões.

⁷ *Rolling* ou atropelamento ocorre quando um partido é derrotado em alguma votação, devido à existência de divergência entre os posicionamentos das lideranças partidárias e dos membros ordinários.

que conseguir formar uma maioria serão atribuídos recursos políticos relevantes que permitem a cartelização dos poderes de agenda⁸.

Importante mencionar que os autores consideram que o processo de composição das comissões varia de acordo com a natureza de sua jurisdição. De uma forma geral, Cox e McCubbins avaliam que "the more important the committee's jurisdiction is, the stronger the expectation of a representative contingent". (COX; MCCUBBINS, 2007, p. 185). Assim, as chamadas comissões de controle – *Ways and Means*⁹, *Appropriations*¹⁰ e *Rules*¹¹ – tendem a ser um microcosmo da bancada partidária, já que sua composição obedeceria ao critério da lealdade partidária.

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

Ademais, é preciso considerar que diferentes configurações institucionais – composição multipartidária das legislaturas, centralização do processo decisório, prerrogativas legislativas de chefes do Executivo, influência de líderes partidários e efeitos das regras eleitorais, por exemplo – tornam mais complexa a constituição e operação do cartel legislativo, uma vez que demandam a constituição de uma rede de delegação mais complexa e, portanto, mais propensa a apresentar problemas de perda de agência e coordenação.

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

Isso posto, os autores afirmam que seus resultados se aproximam da perspectiva informacional, que prevê que as comissões serão heterogêneas, mas, diferentemente de Krehbiel e Gilligan (1989, 1990), acreditam que tal composição é efeito do processo de recrutamento, caracterizado pela interação entre múltiplos atores com múltiplos objetivos, e não resultado de deduções elaboradas a partir de princípios racionais. Por outro lado, algumas comissões no parlamento estadunidense, notadamente Agricultura e Forças Armadas, são

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

⁹ "The Committee on Ways and Means is the oldest committee of the United States Congress, and is the chief tax-writing committee in the House of Representatives." (COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, 2015c).

¹⁰ Cf. .COMMITTEE ON APPROPRIATIONS, 2015a.

¹¹ "The Committee has the authority to do virtually anything during the course of consideration of a measure, including deeming it passed. The Committee can also include a self-executed amendment which could rewrite just parts of a bill, or the entire measure. In essence, so long as a majority of the House is willing to vote for a special rule, there is little that the Rules Committee cannot do". (COMMITTEE ON RULES, 2015b).

compostas por *preference outliers* e apresentam maior homogeneidade, o que indica que algumas previsões da teoria distributiva estavam corretas, ainda que parcialmente.

Também a perspectiva partidária é relevante porque permite a elaboração de uma análise mais acurada do processo de recrutamento para as comissões, considerando que este é caracterizado pela interação entre preferências individuais e estratégias partidárias. O status dos partidos, se majoritário ou não, também influencia a composição das comissões, especialmente daquelas mais prestigiosas, e indica que a estratégia de cartelização é típica do partido majoritário, havendo maior liberdade para as preferências individuais no caso do partido minoritário¹².

Especificamente com relação à dimensão de gênero, Frisch e Kelly (2003, 2006) verificaram que a sub-representação das legisladoras em algumas comissões estadunidenses é fruto não de auto-seleção ou da existência de preferências distintas daquelas dos colegas do sexo masculino, mas de arranjos partidários: as preferências das legisladoras Republicanas seriam preteridas, fato que parece estar relacionado à ausência de mulheres em instâncias partidárias responsáveis pela composição das comissões legislativas. Mais uma vez, destaque-se a importância de observar as estratégias partidárias voltadas às minorias políticas com o objetivo de avaliar o lugar reservado a esses grupos no processo de distribuição de recursos políticos no Legislativo.

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

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

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

A partir da literatura apresentada, elaborei algumas hipóteses, apontadas no Quadro 1, que orientaram a investigação realizada:

¹² A existência de "evidências mistas" a respeito da validade das implicações dos modelos clássicos já havia sido apontada por Shepsle (1978) e Cox e McCubbins (2007).

Quadro 1: Hipóteses e variáveis

Hipótese	Variável independente	Efeito esperado	Variável dependente
Comissões de controle			
H1A: Legisladoras possuem menores chances de integrar tais comissões que seus colegas do sexo masculino	Sexo (Legisladora=1)	diminui as chances	Recrutamento para a comissão
H2A: Legisladoras possuem menores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional	Sexo* Especialização	diminui as chances	
H3A: Legisladoras possuem menores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando são leais ao partido	Sexo* Lealdade partidária	diminui as chances	
H4: Legisladoras possuem menores chances de serem alocadas nas comissões de controle do que legisladores, mesmo quando possuem experiência legislativa prévia	Sexo* Antiguidade	diminui as chances	
"Comissões femininas"			
H1B: Legisladoras possuem maiores chances de integrarem tais comissões que seus colegas do sexo masculino	Sexo (Legisladora=1)	aumenta as chances	Recrutamento para a comissão
H2B: Legisladoras possuem maiores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando não possuem especialização em áreas correlatas à jurisdição comissional	Sexo* Especialização	aumenta as chances	
H3B: Legisladoras possuem maiores chances de serem integradas às comissões que legisladores, mesmo quando não se vinculam a interesses relacionados à jurisdição comissional	Sexo* Interesses especiais	aumenta as chances	

Fonte: elaboração própria

3. Metodologia

Com o objetivo de avaliar as hipóteses apresentadas, foi construído um banco de dados incluindo legisladores e legisladoras dos quatro países analisados durante uma legislatura, em um total de 989 casos. A estrutura dos dados é multinível e a unidade de análise é a díade país-legislador/a.

Foi tomado como ano de referência o primeiro de cada legislatura analisada, recorte que se aproxima de uma comparação sincrônica. A escolha desse marcador temporal se justifica em razão da variação da duração da legislatura nos países analisados, além da não correspondência entre os períodos: 2008-2011 na Argentina, 2007-2010 no Brasil, 2006-2011 no Peru e 2005-2010 no Uruguai. A escolha do ano inicial minimiza também os problemas associados à variação da duração dos mandatos nas comissões nesses países: dois anos na Argentina e no Brasil e cinco anos no Peru e no Uruguai.

Apresento a seguir as variáveis que compõem os modelos empíricos, bem como sua operacionalização e as fontes e estratégias de coleta de dados.

Variáveis dependentes

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

Trabalhos prévios analisaram a composição das comissões legislativas considerando-as de forma agregada. Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005) classificaram as comissões legislativas em quatro grupos: temas de mulheres (*women's issues committees*), temas sociais, economia e relações exteriores e de poder (*power committees*). As categorias utilizadas pelas autoras não são mutuamente exclusivas, havendo sobreposição entre as duas últimas. A codificação das "comissões de poder" foi realizada a partir das comunicações pessoais com especialistas nos países estudados pelas autoras. No caso da Argentina, país comum à presente investigação, as comissões de Relações Exteriores, Orçamento e Tesouro e Agricultura e Pecuária foram classificadas "comissões de poder". Chasquetti e Pérez (2012), ao tratar do caso uruguaio, classificaram as "comissões de poder" a partir de consulta a legisladores e chegaram ao seguinte resultado, apresentado em ordem de importância: Fazenda, Constituição e Legislação, Assuntos Internacionais, Orçamento e Legislação do Trabalho.

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

Assim, ainda que as hipóteses formuladas anteriormente indiquem uma classificação das comissões em duas categorias, "comissões de controle" e "comissões femininas", é

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

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

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

Assim, optei por investigar a integração das comissões de Orçamento, classificadas como "comissões de controle".

Considerando as hipóteses relativas à divisão sexual do trabalho legislativo, é possível classificar as comissões legislativas em "femininas" e "masculinas", essa última categoria usualmente se sobrepondo à de "comissões de controle". Isso não significa que as "comissões femininas" não sejam poderosas, já que podem controlar parcela significativa do orçamento público, como afirma Ballington (2008). Esse dado indica que a omissão de tais comissões da análise pode obscurecer mecanismos de manutenção de desigualdades existentes em outras comissões além das "de controle".

Dessa forma, além de analisar comissões tradicionalmente consideradas como "poderosas", como Orçamento e Constituição, incluí duas comissões consideradas tipicamente "femininas", as de Educação e Assistência Social. A inclusão dessas comissões se justifica porque, apesar de serem classificadas como "femininas", foram apontadas como relevantes ou centrais em dois dos três países da amostra, como indicam os dados apresentados anteriormente. Ademais, é importante avaliar se há maiores chances que legisladoras ocupem vagas nessas comissões por serem mulheres, o que remete ao conceito de divisão sexual do trabalho apresentado na seção anterior.

Isso significa que foram desenvolvidos quatro modelos, cada um deles referente a uma das comissões legislativas analisadas. Para cada um desses modelos foi construída uma variável dependente dicotômica, que indica se o/a legislador/a foi ou não recrutado/a para a comissão.

Variáveis independentes

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

No escopo desta investigação, a dimensão de gênero será operacionalizada a partir do sexo do/a parlamentar, constituindo uma variável dicotômica que indica se este é do sexo masculino ou feminino¹³.

¹³ Apesar de parecer simples e mesmo intuitiva, essa forma de "tradução" do gênero como sexo remete a uma complexa discussão no campo dos estudos feministas e de gênero. Como não é objetivo do trabalho reproduzir esse debate, destaco as contribuições de Scott (1995), Nicholson (2000) e Butler (1999).

As hipóteses 2A, 2B, 3A e 3B e 4A supõem um efeito interativo entre sexo e outras variáveis enfatizadas pelos modelos clássicos sobre comissões legislativas, tais como especialização, lealdade partidária e vínculo com interesses específicos. O efeito interativo permite avaliar, por um lado, se o viés de gênero persiste na composição das "comissões de controle" mesmo quando as legisladoras apresentam características que usualmente configurariam vantagens em termos da distribuição de vagas em comissões legislativas ou se, por outro lado, o viés de gênero se mantém na integração das "comissões femininas" mesmo quando as legisladoras não apresentam características que poderiam se traduzir em vantagens em termos da distribuição de vagas nessas comissões. As variáveis que interagem com a variável sexo serão apresentadas na seção seguinte, que trata das variáveis de controle.

Variáveis de controle

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

Como visto, a teoria distributiva se baseia na ideia de que a integração das comissões é orientada pela auto-seleção: legisladores/as integrariam comissões com jurisdições mais próximas aos interesses de seu eleitorado, de forma a possibilitar ou facilitar a entrega de benefícios distributivos, o que por sua vez asseguraria sua reeleição. Assim, para avaliar se esse mecanismo explica, ao menos em parte, a composição das comissões legislativas, seria necessário avaliar qual a relação entre as comissões de que as/os legisladoras/es participam, suas preferências relativas às comissões e os interesses do seu eleitorado. Uma primeira limitação a esse teste é a inexistência de um processo formal de solicitação de vagas em comissões e, por conseguinte, de dados acerca das solicitações de parlamentares¹⁴, o que impossibilita avaliar em que medida as preferências dos/as legisladores/as é satisfeita.

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

Outra forma de mensurar a auto-seleção foi utilizada por Yordanova (2009), que considerou a existência de interesses especiais, por parte de legisladores/as, medida a partir de variáveis dicotômicas que indicam a existência de vínculos com determinados grupos, organizações e associações temáticas. Nesse caso, o uso de medidas relacionadas a grupos de interesses, ou mesmo da variável sugerida por Yordanova (2009), seria mais adequado, uma vez que permitiria identificar a existência de preferências menos difusas, vinculadas aos/às

¹⁴ Alguns questionários da PELA incluíram uma questão acerca da percepção de parlamentares sobre a importância das comissões. No entanto, há grande diferença entre as duas questões: 1) Qual comissão é mais importante? e 2) A qual comissão gostaria de ser designado? Assim, ainda que esse dado permita avaliar a importância relativa das comissões, pouco ou nada informa a respeito das preferências dos/as legisladores/as.

legisladores/as. Nesse sentido, adotei a estratégia utilizada por Yordanova (2009), para avaliar de que modo a perspectiva distributiva ajuda a compreender o processo de integração das comissões legislativas nos países analisados. Foram então construídas duas variáveis dicotômicas que indicam se a/o parlamentar possui um determinado interesse especial relativo às jurisdições das comissões de Educação e Assistência Social. Foram considerados os vínculos com sindicatos, cooperativas, associações, fundações e organizações não governamentais vinculadas às áreas de educação e assistência social que inclui, também, dada a configuração da jurisdições da comissão de Assistência Social, a área de saúde.

Outra variável usualmente tomada como um indicador de distributivismo é o desempenho eleitoral (FRISCH; KELLY, 2006). Ainda que haja críticas a essa medida, utilizei-a como controle, considerando a posição de parlamentares na lista eleitoral. Essa medida foi definida em virtude da diferença entre os sistemas eleitorais dos países analisados, como visto na seção anterior: na Argentina e no Uruguai, é adotada a lista fechada, no primeiro com cotas para mulheres e mandato de posição; no Brasil, o sistema eleitoral é de lista aberta. Para esse último, a posição na lista é dada pelos resultados das eleições e não pela ordenação prévia realizada pelos partidos, como no caso de Argentina e Uruguai.

Os indicadores associados à perspectiva informacional são os menos problemáticos. Usualmente, recorre-se à formação educacional ou experiência profissional como *proxies* para especialização¹⁵. Assim, optei por considerar duas variáveis relativas à *expertise*, uma delas relativa à formação universitária de parlamentares e outra relacionada à sua experiência profissional prévia. Foram construídas oito variáveis que indicam se a especialização universitária ou a experiência profissional correspondiam ou não à jurisdição comissional.

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

Com relação à experiência profissional, foram consideradas, no caso da comissão de Orçamento, a atuação como empresário, administrador de empresas, bancário, diretoria ou conselho de administração de bancos públicos e privados, cargos de gerência, consultoria nas áreas de finanças e planejamento, além da ocupação de cargos públicos não eletivos nas áreas de economia, administração, fazenda e planejamento. Para a comissão de Constituição foi considerada a atuação como advogado, consultor jurídico, cargos públicos no poder Judiciário ou Ministério Público (juiz, promotor, defensor, procurador), além da ocupação de cargos públicos não eletivos nas áreas de governo, justiça e negócios jurídicos. Com relação à comissão de Educação, foi considerada a atuação em docência em qualquer nível, cargos relacionados à gestão escolar e cargos públicos não eletivos na área de educação. Para a comissão de Assistência Social, foram consideradas a atuação nas áreas de saúde, assistência social, gestão hospitalar, psicologia, além cargos públicos não eletivos nas áreas de saúde, assistência social, promoção social, bem-estar social, cidadania, ação social e desenvolvimento social.

No que tange à teoria partidária, alguns problemas se apresentam na construção de indicadores adequados, como apontaram Meireles (2014) e Müller e Meireles (2014) ao analisar a integração das comissões legislativas no Brasil. Como afirmam os autores, a

¹⁵ Como afirmam Groseclose e King (2000), a experiência prévia na comissão é traduzida de forma mais adequada como medida de *seniority* e não de especialização.

utilização das posições ideais de parlamentares e a avaliação de que a proximidade do mediano do partido é indicador de lealdade é inadequada, uma vez que essa medida traduz o comportamento de legisladoras/es em plenário e não em comissões, podendo haver padrões distintos de atuação nessas arenas (HALL; GROFMAN, 1990, apud MEIRELES, 2014). Ademais, a disciplina partidária não seria um indicador adequado, uma vez que não captaria de fato lealdade partidária.

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

Um dos desafios relacionados ao desenho de pesquisa comparado refere-se ao que Sartori (1999) chama de alargamento conceitual ou *conceptual stretching*. Autores como Pereira e Mueller (2000), Santos (2002), Santos e Rennó (2004), Santos e Almeida (2005), Calvo e Sagarzazu (2011a, 2011b), Chasquetti e Pérez (2012) e Chasquetti (2013) já apontaram os limites às teorias clássicas impostos por configurações características dos países analisados, como a existência de um Executivo forte, com amplos poderes legislativos, sistema multipartidário, características específicas da organização legislativa, como a adição do critério da proporcionalidade partidária para a alocação de recursos políticos e padrões de carreiras políticas.

Um aporte importante destes autores é considerar que, na presença de um Executivo forte, a distribuição dos partidos no eixo governo-oposição é relevante para avaliar a distribuição de assentos em comissões legislativas. Assim, incluí a variável Governo, que indica se o/a legislador/a estava vinculado/a ao partido do governo ou a algum partido membro da coalizão governante (AMORIM NETO, 2000), o que lhe garantiria maiores chances de ser integrado às comissões de Orçamento e Constituição.

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

Fontes de dados

Para a construção do banco de dados, foram consideradas informações a respeito da composição das comissões legislativas fornecidas pelas Câmaras Baixas na Argentina e no Brasil. Para o Uruguai, foram utilizados os dados de Chasquetti e Pérez (2012) e Marques (2012)¹⁶. Com relação aos dados biográficos de legisladores/as que compõem as variáveis independentes dos modelos, a estratégia se orientou por buscar, sucessivamente:

¹⁶ Agradeço a Veronica Perez e Daniel Chasquetti, do Instituto de Ciencia Política da Universidade de la República/Uruguay, por terem cedido o banco de dados relativo ao Uruguai. Também foi fundamental para a realização deste trabalho a cooperação da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Corpi/Centro de Documentação e Informação – Cedi da Câmara dos Deputados brasileira e o setor de informações da Honorable Cámara de Diputados de La Nación argentina, que prontamente responderam as inúmeras solicitações que lhes encaminhei no período de coleta de dados. Também pude contar com o auxílio da colega e amiga Danusa Marques (IPOL/UnB), que gentilmente me cedeu o banco de dados Gênero e carreira política.

- 1) Informações oficiais
 - a) Perfis nos sites das Câmaras baixas
 - b) Documentação das seções de biografias das Câmaras baixas
- 2) Informações de sítios eletrônicos de acompanhamento legislativo
 - a) Argentina: *Directorio Legislativo* (<http://www.directoriolegislativo.org>),
 - b) Brasil: Políticos do Brasil (<http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/>)
- 3) Informações no Observatório de Instituições Representativas, da Universidade de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/Elites/curriculums/>)
- 4) Páginas oficiais de legisladores/as
- 5) Entradas de artigos sobre legisladores/as na Wikipedia¹⁷

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

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

4. Resultados e discussão

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas para as variáveis dependentes e independentes. Chama atenção o fato de que há mais legisladores/as recrutados/as para as comissões de controle, Orçamento e Constituição, que para as "comissões femininas", Educação e Assistência Social, o que significa que as primeiras possuem maior número de vagas que as últimas.

Com relação às variáveis independentes, vê-se que o número médio de legisladoras nos países analisados é bem pequeno, apesar da existência de cotas eleitorais que reservam pelo menos 30% das vagas para um legisladores/as em três deles, Argentina, Brasil e Peru. Com relação aos termos interativos, destaca-se o fato de que o percentual de legisladoras que possuem especialização em áreas correlatas às comissões de controle é bem superior ao percentual relativo à especialização nas áreas de Educação e Assistência Social. Com relação à experiência profissional, destaca-se a atuação referente à área de Orçamento. Esses dados indicam que as legisladoras possuem expertise que as credenciaria para serem recrutadas para as comissões de controle.

¹⁷ A utilização da *Wikipedia* como fonte de dados biográficos ocorreu apenas quando não havia outras fontes disponíveis. Apesar das críticas à confiabilidade dos dados dessa fonte, acredito que, como há acesso livre para criação e alteração de conteúdo, os/as legisladores/as possuem incentivos para manter informações acuradas sobre sua biografia, sob risco de municiar críticas por parte de adversários políticos.

Tabela 1: Estatísticas descritivas

Variáveis dependentes (percentual de casos =1)	
Orçamento	10,92
Constituição	12,23
Educação	8,49
Assistência Social	9,00
Variáveis independentes (percentual de casos =1)	
Sexo	19,82
Sexo*Antiguidade	38,42
Sexo*Lealdade partidária	35,91
Sexo*Especialização Orçamento	27,97
Sexo*Especialização Constituição	25,47
Sexo*Especialização Educação	1,26
Sexo*Especialização Ass. Social	9,54
Sexo*Experiência profissional Orçamento	27,97
Sexo*Experiência profissional Constituição	12,28
Sexo*Experiência profissional Educação	13,11
Sexo*Experiência profissional Ass. Social	11,66
Sexo*Interesse especial Educação	11,90
Sexo*Interesse especial Ass. Social	5,59

Fonte: elaboração própria

A Tabela 2 e o Gráfico 1 permitem avaliar de forma mais acurada a relação entre essas variáveis. Considerando a estrutura multinível dos dados (país;legislador/a) e o fato de que as variáveis dependentes são dicotômicas, essa avaliação se baseou em quatro modelos logísticos com efeitos fixos, cujos resultados são apresentados a seguir:

Tabela 2: Razões de chance estimadas a partir de modelos logísticos com efeitos-fixos para o recrutamento para comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007), no Peru (2006) e no Uruguai (2005).

Variáveis	Orçamento	Constituição	Educação	Assistência Social
Sexo	0.915 (0.354)	0.499 (0.349)	1.271 (0.529)	5.360*** (2.313)
Governo	0.938 (0.215)	1.029 (0.236)	1.233 (0.316)	1.385 (0.394)
Antiguidade	1.381 (0.706)	7.428*** (4.655)	0.542 (0.271)	0.478 (0.266)
Desempenho eleitoral	0.986 (0.032)	1.023 (0.033)	1.016 (0.034)	0.983 (0.047)
Especialização	2.053 (1.620)	12.43*** (8.623)	4.215*** (2.175)	4.677*** (2.777)
Experiência profissional	2.837* (1.581)	0.956 (0.728)	3.266*** (1.463)	0.756 (0.397)
Sexo*Antiguidade	1.564 (0.894)	0.183** (0.123)	0.876 (0.511)	1.161 (0.767)
Sexo*Especialização	1.850 (1.575)	1.947 (1.569)	0.275 (0.271)	4.613** (3.387)
Sexo*Experiência profissional	0.631 (0.390)	1.007 (0.768)	1.387 (0.757)	4.246** (2.860)
Interesses especiais			4.703*** (2.370)	1.278 (0.835)
Sexo*Interesses especiais			0.443 (0.268)	1.889 (1.483)

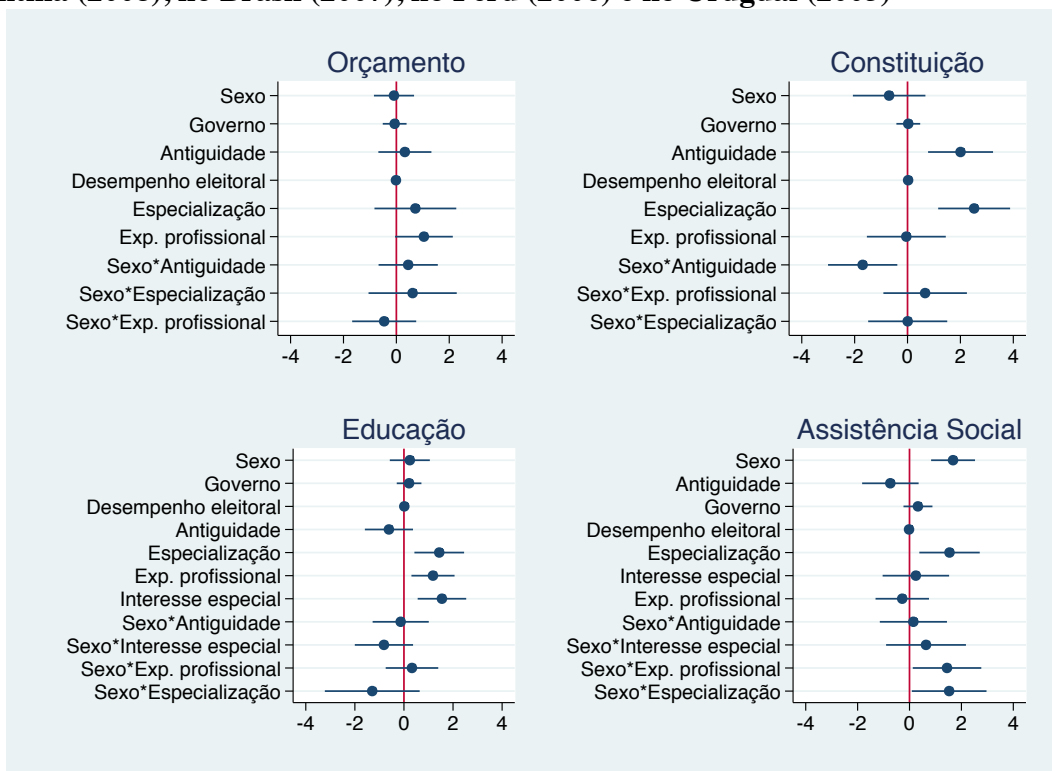
N = 932

Erro-padrão em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: elaboração própria

Gráfico 1: Valores preditos para o recrutamento para comissões legislativas na Argentina (2008), no Brasil (2007), no Peru (2006) e no Uruguai (2005)



Fonte: elaboração própria

A variável de interesse, sexo, só apresenta significância estatística para a composição da comissão de Assistência Social: a chance de ser nomeado/a para essa comissão é maior para uma legisladora que para um legislador. Esse resultado apresenta a direção esperada e corrobora a hipótese 1B, indicando que essa é, de fato, uma comissão feminina, já que as legisladoras são preferencialmente alocadas nesse órgão. Para as demais comissões, apesar de não apresentar significância estatística, o efeito dessa variável se apresentou na direção prevista nas hipóteses 1A e 1B.

Para a comissão de Constituição, avaliando as interações entre a variável sexo e as variáveis de controle, que permitem refinar o entendimento a respeito do viés de gênero no sistema comissional, tem-se que legisladoras com experiência legislativa prévia na Câmara Baixa, ou seja, com antiguidade, possuem menores chances de serem nomeadas que legisladores. Isso significa que a experiência legislativa prévia não é capaz de mitigar o viés de gênero, considerando a composição da comissão de Constituição, o que corrobora a H4 e indica a existência de viés de gênero.

Termos interativos também apresentaram significância estatística para a composição da comissão de Assistência Social. As chances de que uma legisladora sem especialização prévia na área seja nomeada para essa comissão aumentam na presença de expertise relacionada à formação universitária e experiência profissional.

Considerando as variáveis de controle, a experiência legislativa prévia na Câmara Baixa, medida pela variável Antiguidade, possui significância estatística para a composição da comissão de Constituição. Esse quadro explicita o status diferencial das comissões legislativas e pode indicar que legisladores/as novatos/as dificilmente serão nomeados/as para comissões mais prestigiosas ou influentes, estratificação já apontada na literatura sobre comissões legislativas.

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

5. Considerações finais

Tendo em vista os resultados apresentados, é importante mencionar, com relação à dimensão analítica, que a estratégia de avaliar a integração das comissões legislativas de forma desagregada foi acertada, uma vez que, mesmo que os resultados para as comissões geralmente agrupadas como "comissões poderosas" (*power committees*) ou de controle tenham sido similares, esses não foram idênticos. Isso indica que a estratégia de agregar comissões distintas obscurece os mecanismos que orientam sua composição e atesta que fatores não abordados nesta pesquisa, como saliência das jurisdições, podem afetar sua composição.

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

Ademais, os termos interativos elucidam alguns mecanismos interessantes: no caso da comissão de Constituição, a experiência legislativa prévia não é capaz de mediar os efeitos da variável sexo, uma vez que legisladoras eleitas previamente para a Câmara Baixa possuem menores chances de serem nomeadas para essa comissão que legisladores com a mesma experiência. Na comissão de Assistência Social, entretanto, as interações indicam que legisladoras com especialização e com experiência profissional na área possuem maiores chances de serem nomeadas para essa comissão.

Por fim, é importante esclarecer que a elucidação dos mecanismos causais associados a essa configuração requer uma abordagem metodológica distinta daquela desenvolvida no escopo deste trabalho, especialmente se se considera a inexistência de dados relativos às preferências de legisladores/as a respeito da distribuição de vagas em comissões legislativas. Apesar disso, é importante desconfiar de argumentos que partam de uma definição essencialista das mulheres e que desconsidere a diversidade existente entre as legisladoras, referente a diferenças em termos de carreiras políticas, pertencimento partidário e expertise.

Referências

- ALCÁNTARA, M. (Dir.). *Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)*. Universidad de Salamanca, 1994-2005.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- BALLINGTON, J. (Ed.). *Equality in Politics: A survey of Women and Men in Parliaments*. n. 54. Inter-parliamentary union. 2008.
- BUTLER, J. *Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do "sexo"*. O corpo educado: pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

- CALVO, E.; SAGARZAZU, I. Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 1. 2011a.
- _____. El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n. 4. 2011b.
- CHASQUETTI, D. Cabinets and Legislative Cartels in Uruguay: Examining the Legislative Consequences of Government Formation. *Journal of Politics in Latin America*, n. 5, v. 1, p. 67-94. 2013.
- CHASQUETTI, D., PERÉZ, V. Mujeres em los margenes?: sistema de comisiones y poder de asignación en el parlamento uruguayo. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), p. 383-409. 2012.
- CLARKE, K. A.; PRIMO, D. M. *A model discipline: Political science and the logic of representations*. Oxford University Press, 2012.
- COMMITTEE on Appropriations. US House of representatives. Washington, DC. Estados Unidos. 2015a. Disponível em: <<http://appropriations.house.gov/about/>>. Acesso em: 17 mai. 2015.
- COMITTEE on Rules. US House of representatives. Washington, DC. Estados Unidos. 2015b. Disponível em: <<http://rules.house.gov/about>>. Acesso em: 17 mai. 2015.
- COMITTEE on Ways and Means. US House of representatives. Washington, DC. Estados Unidos. 2015c. Disponível em: <<http://waysandmeans.house.gov/about/>>. Acesso em 17 mai. 2015.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press. 2007.
- _____. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press. 2005.
- DEERING, C. J.; SMITH, S. S. *Committees in congress*. CQ Press. 1997.
- FENNO, Richard F. *Congressmen in committees*. Little: Brown, 1973.
- FRISCH, S. A.; KELLY, S. Q. A place at the table: women's committee requests and women's committee assignments in the U.S. House. *Women and Politics*, n. 25. v. 3. p. 1-25. 2003.
- _____. *Committee Assignment Politics in the U.S. House of Representatives*. Norman: University of Oklahoma Press. 2006.
- GARGARELLA, R. As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política. São Paulo: Martins Fontes. 2008.
- GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. *American Journal of Political Science*, p. 459-490. 1989.
- _____. Organization of Informative Committees by a Rational Legislature. *American Journal of Political Science*, n. 34. v. 2, p. 531-564. 1990.
- GROSECLOSE, Tim; KING, David C. Committee theories reconsidered. In: DODD, L.C.; OPPENHEIMER, B.I. (Eds.). *Congress reconsidered*. Washington, D.C: CQ Press. p. 191-216. 2001.
- HALL, R. L.; GROFMAN, B. The committee assignment process and the conditional nature of committee bias. *The American Political Science Review*, p. 1149-1166. 1990.
- HEATH, R. M.; SCHWINDT-BAYER, L. A.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, v. 49, n.2, p. 420-436, 2005.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. The Role of Parliamentary Committees in Mainstreaming Gender and Promoting the Status of Women. *Seminar for Members of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equality*, Geneva. 2006.

- KANTHAK, K; KRAUSE, G. A. Valuing diversity in political organizations: gender and “token” minorities in the U.S. House of Representatives. *American Journal of Political Science*, n. 54, p. 839-854. 2010.
- _____. Coordination dilemmas and the valuation of women in the U.S. Senate: reconsidering the critical mass problem. *Journal of theoretical politics*, n. 23, v. 2, p. 188-214. 2011.
- _____. *The Diversity Paradox: Parties, Legislatures, and the Organizational Foundations of Representation in America*. Oxford University Press. 2012.
- KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, H. et al. (Orgs.). *Dicionário crítico feminino*. São Paulo: Editora Unesp. 2009. p. 67-75.
- KREHBIEL, K. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. *American Journal of Political Science*, p. 459-490. 1989.
- _____. Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban. *Journal of Law, Economics & Organization*. n. 12. v. 1. p. 234 -256. 1996.
- KREHBIEL, K.; SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R.. Why Are Congressional Committees Powerful? *American Political Science Review*, n. 81. v. 3, p. 929-945. 1987.
- LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, n. 37. 1994.
- MACKAY, F.; KENNY, M; CHAPPELL, L. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*, n. 31, v. 5, p. 573-588. 2010.
- MARX, J.; BORNER, J.; CAMINOTTI, Ma. *Las legisladoras*. Buenos Aires: Instituto Di Tella, 2007.
- MATOS, M. Teorias de gênero ou teorias e teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. *Estudos Feministas*, n. 16, v. 2, p. 333-357. 2008.
- MATTSON, I.; STRÖM, K. Parliamentary Committees. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. Herbert Döring. Frankfurt: Campus Verlag, 1995, pp. 249-307.
- MARQUES, D. Banco de dados Gênero e carreira política. 2012.
- _____. *Determinantes de carreiras políticas no Brasil, na Argentina e no Uruguai: uma abordagem comparativa entre deputadas e deputados*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. 2012.
- MEIRELES, F. Composição das comissões legislativas no Brasil: Problemas Analítico-Metodológicos. *Agenda Política*, n. 2, v. 2, p. 39-53. 2014.
- MIGUEL, L. F. Política de Interesses, Política do Desvelo: Representação e ‘Singularidade Feminina’. *Revista Estudos Feministas*, vol. 9, no 1, pp. 253-267. 2001.
- MONTERO, M. G.; LÓPEZ, F. S. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2002.
- MÜLLER, G. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 69, p. 115-127, 2009.
- _____. O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados–1991/1994–1995/1999. *Pensamento Plural*, n. 8, p. 119-142, 2014.
- MÜLLER, G; MEIRELES, F. O que importa no recrutamento para as comissões permanentes? Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010). IX Encontro da ABCP, Brasília, 2014.
- NICHOLSON, L. Interpretando o gênero. *Estudos feministas*, v.8, n.2, p. 9-, 2000.
- NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. *Political recruitment: gender, race and class in the British Parliament*. New York: Cambridge University Press. 1995.

- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 15, p. 45-67. 2000.
- PLOTKE, David. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34. 1997.
- POLSBY, N. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, p. 148-68. 1968.
- ROSA, João Guimarães. *Grande sertão: veredas*. São Paulo: Nova Fronteira, 2013.
- ROSENTHAL, A. Legislative Committee Systems: An Exploratory Analysis. *Western Political Quarterly*, n. 26, p. 252-262. 1973.
- SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, n. 45, v. 2, p. 237-264. 2002.
- SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. *The Journal of Legislative Studies*, n. 10, v. 1, p. 50-70. 2004.
- SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madri: Alianza Editorial. 1999.
- SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e realidade*, n.20, v.2, jul/dez. p. 2-35. 1995.
- SHEPSLE, K. A. *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: University of Chicago Press. 1978.
- SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, n. 81, p. 85-103. 1987.
- STRÖM, K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions. *Comparative Political Studies*, n. 17, v. 2, p. 199-227. 1984.
- _____. Parliamentary Committees in European Democracies. *Journal of Legislative Studies* 4, 1 (Spring 1998), p. 21-59. Reprinted in *The New Roles of Parliamentary Committees*, eds. Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson. London: Frank Cass, 1998, p. 21-59.
- STRÖM, K.; MULLER, W.C; SMITH, D. M. Parliamentary Control of Coalition Governments. *Annual Review of Political Science*, n. 13, v. 1, p. 517-535. 2010.
- YORDANOVA, N. The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament Distributive, Informational and Partisan Perspectives. *European Union Politics*, v. 10, n. 2, p. 253-280. 2009.
- YOUNG, I. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 2002.
- WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. J. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*. 1988.