

*O feminismo tem sido visto como um acréscimo de peso decisivo às críticas à democracia liberal e tem considerado essa tradição como particularmente resistente às preocupações de gênero.*

Anne Phillips

### Introdução

O século XX foi marcado por uma contradição no que diz respeito à conquista da igualdade de gênero: por um lado, direitos políticos e civis foram alcançados pelas mulheres, como o direito ao voto e o acesso ao ensino superior; por outro, a ocupação de cargos representativos nas instâncias legislativas e executivas continuou um campo de difícil acesso para a população feminina. Reflexo disso é a sub-representação política das mulheres nos parlamentos. Apesar de constituírem em média metade das populações dos países, Bolívia e Ruanda são os dois únicos lugares do mundo com mais da metade das cadeiras do Legislativo ocupadas por mulheres<sup>2</sup>. Isso parece revelar que a conquista de direitos constitucionalmente assegurados, como o sufrágio, não foi suficiente para uma representação política justa entre os gêneros.

Dessa maneira, o tema da representação política das mulheres tem ganhado

importância não somente no âmbito da teoria política feminista, mas também no campo da Ciência Política como um todo. A persistência da sub-representação feminina nos parlamentos trouxe desafios para a consolidação dos regimes democráticos de diferentes países e pôs em cheque as promessas democráticas de igualdade e justiça, princípios básicos do liberalismo político. Assim, a crítica à reduzida presença de determinados grupos nos espaços de representação convencionais tornou-se um problema central para a disciplina, inclusive para as teorias democráticas que não têm como preocupação central a questão de gênero (DIAMOND; MORLINO, 2005; LIJPHART, 2003; O'DONNELL; IAZZETTA; CULLELL, 2004).

No entanto, a incorporação de uma perspectiva feminista na Ciência Política ainda é parcial. Apesar de o problema da baixa representação feminina nos espaços de representação formal ser abordado empiricamente, o debate teórico sobre as causas dessa sub-representação é reduzido na disciplina. Esse problema é contrastante com o fato de que a literatura feminista, há bastante tempo, tem revelado as relações de poder dentro e fora da política institucional. Um exemplo é a discussão acerca da divisão sexual do trabalho e suas

1 Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP), mestra e doutoranda em Ciência Política pela mesma universidade. É pesquisadora do Grupo de Estudos de Gênero e Política (Gepô) e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Publicou o capítulo "Women's political representation in Brazil" no livro *Gender and power: towards equality and democratic governance*, de Mino Vianello e Mary Hawkesworth (2015).

2 Dados da Inter-Parliamentary Union (IPU), 2017.

implicações para a participação e representação políticas das mulheres. Contudo, aspectos como esse ainda não foram absorvidos por grande parte dos autores da disciplina, que continuam olhando apenas para os mecanismos institucionais de exclusão das mulheres.

No que diz respeito à teoria política feminista, é importante destacar que ela apresenta uma particularidade quando comparada a outras áreas do conhecimento. Nesse campo da Ciência Política, a distinção entre as disputas políticas do mundo real e a produção teórica nem sempre é evidente (PINTO, 2003). Prova disso é o fato de que os padrões de exclusão baseados em gênero se tornaram elementos centrais nos debates tanto das teóricas quanto dos movimentos feministas. As análises críticas sobre a ausência de mulheres nos espaços de tomada de decisão destacaram alguns aspectos estruturais da vida política que antes encontravam-se encobertos pelo ideal liberal de universalidade (OKIN, 1991; PATEMAN, 1996).

O caráter patriarcal das instituições políticas, os padrões culturais e de socialização que constroem o universo político como espaço masculino e os constrangimentos estruturais para a participação política das mulheres (entre eles a menor quantidade de recursos financeiros e de tempo livre) são algumas das interpretações a respeito de sua exclusão política (MIGUEL; BIROLI, 2013). A divisão sexual do trabalho cria barreiras de difícil transposição, uma vez que as mulheres em grande parte das famílias ainda são responsáveis pelos afazeres domésticos e pelo cuidado com os filhos, ofertando-lhes menos tempo para a participação política.

As teorias políticas feministas colocam a divisão sexual do trabalho como elemento central para a análise da democracia e, mais especificamente, da representação política. Ao evidenciar as conexões entre as relações de poder no cotidiano e no espaço privado

e as relações de poder no espaço público, as feministas apontam para os silenciamentos produzidos pelas teorias não feministas da democracia que têm como base a divisão entre público e privado. A posição estrutural diferenciada de homens e mulheres tem como consequência formas desiguais de participação na esfera política.

A divisão sexual do trabalho doméstico implica menor acesso das mulheres ao tempo livre e à renda, o que influencia suas possibilidades de participação e representação políticas. Práticas e valores que sustentam uma divisão sexual do trabalho fundada em concepções convencionais do feminino e do masculino têm impacto não somente no acesso das mulheres a cargos políticos, mas também em sua atuação legislativa, após superarem barreiras e conseguirem ser eleitas. Isso quer dizer que a ausência e a atuação marginalizada das mulheres na política não têm relação apenas com os limites estruturais da democracia liberal e com o funcionamento seletivo de suas instituições, mas também com a divisão sexual do trabalho (PINTO, 2010).

Para os homens, de forma geral, a carga desigual produzida pela divisão sexual do trabalho não é um problema. Os afazeres domésticos não fazem parte de suas experiências cotidianas, o que faz que eles tenham mais tempo livre para exercerem atividades políticas. Por outro lado, para as mulheres o trabalho doméstico e de cuidado com os filhos incide diretamente sobre seu cotidiano e suas oportunidades. O fato de que a maioria dos homens que ocupam cargos na política institucional é casada contrasta com a grande quantidade de políticas mulheres solteiras ou viúvas. Isso quer dizer que, enquanto o casamento para os homens é um elemento que facilita sua participação política, para as mulheres ele se torna um fardo.

O conjunto de problemas suscitado pela divisão sexual do trabalho pode não assumir a

forma de obstáculo para a atuação política de algumas mulheres aptas a contratar o trabalho doméstico remunerado de outras mulheres (BIROLI, 2015). Assim, estão nas posições mais privilegiadas aqueles que tem presença ampliada na política institucional e, portanto, maiores possibilidades de influenciar a agenda pública e a formulação de leis e políticas. As demais mulheres, em especial mulheres negras e pobres, têm menores possibilidades de ocupar espaços da política institucional, exercer influência no sistema político e ter suas perspectivas representadas. Consequentemente, a atuação política cotidiana, no âmbito local, comunitário e nos movimentos sociais, que muitas vezes é protagonizada por mulheres, não é transposta para a representação política eleitoral e para outras formas de exercício direto de influência política.

Nesse sentido, uma das principais contribuições da teoria política feminista é o entendimento de que a eliminação dos obstáculos formais à participação política das mulheres não é suficiente para que elas sejam capazes de influenciar o processo político (PHILLIPS, 1995). Essa afirmação foi utilizada por atores e atrizes políticas para legitimar a reivindicação de políticas voltadas à incorporação dos grupos marginalizados. Como resultado, ações com o objetivo de aumentar a quantidade de mulheres nos parlamentos foram adotadas em diversos países a partir da segunda metade do século XX (KROOK, 2009).

Esse consenso internacional em torno da adoção da política de cotas para mulheres na política<sup>3</sup> cumpriu um papel importante, pois afirmou a ideia de que a representação feminina nas instituições é algo positivo para consolidar as democracias. Além disso, as cotas refletiram um consenso generalizado em torno

da insuficiência da democracia liberal em promover a representação igualitária de todos os grupos sociais, legitimando vias alternativas de acesso ao poder institucional. Atualmente, o debate sobre cotas para mulheres na política tem migrado da defesa da reserva de candidaturas, como ocorre no Brasil, para a defesa da reserva de cadeiras no parlamento.

No entanto, apesar de sua crescente consolidação, a literatura sobre representação política das mulheres ainda apresenta algumas lacunas. A primeira delas consiste no fato de que as pesquisas empíricas, no nível da teoria positiva, têm se dedicado mais à dimensão da representação descritiva (PITKIN, 1967), ou seja, pretendem entender as barreiras institucionais que dificultam o acesso da população feminina às esferas de poder, partindo do pressuposto normativo de que o Congresso deve espelhar a composição da população. Uma menor quantidade de estudos se debruçou sobre a dimensão substantiva da representação (Ibid.), entendida como o papel das parlamentares na formulação de políticas que promovam os interesses das mulheres. Outra lacuna, provavelmente a principal, está relacionada ao fato de que mesmo as pesquisas empíricas que focam a dimensão substantiva da representação, de maneira geral, não articulam seus achados com os pressupostos normativos da teoria política feminista e, por isso, têm maior relevância para explicar a realidade de contextos específicos, mas não dialogam com outros interlocutores em um nível teórico mais abstrato.

No que diz respeito à primeira lacuna, as análises sobre a representação descritiva das mulheres partem da afirmação de que uma boa representação é aquela que garante que todos os segmentos da população estejam representados por seus pares no parlamento.

---

3 Apesar do relativo consenso internacional em torno da adoção de cotas para mulheres na política, ainda hoje algumas formas de resistência podem ser encontradas. No Brasil, por exemplo, o debate sobre a reserva de cadeiras para mulheres no parlamento (além da reserva de candidaturas) encontra oposição de congressistas.

De acordo com esse raciocínio, uma vez que as mulheres representam, em média, metade da população, elas deveriam ocupar metade das cadeiras nas instâncias legislativas. Essa vertente descritiva está preocupada em entender os desafios para aumentar a quantidade de mulheres nos parlamentos e, por isso, está focada nos impactos da adoção de cotas para mulheres na política e no porquê de elas terem efeitos variados em cada país (JOSEFSSON, 2014; SHIN, 2014).

Nesse sentido, o Brasil aparece como um caso desviante, já que a adoção da lei de cotas para candidaturas femininas não aumentou a quantidade de mulheres nas instituições representativas. Autores como Moisés e Sanchez (2014) apontaram as consequências da sub-representação política das mulheres para consolidar a democracia brasileira. Com a instituição da lei de cotas em 1995, as candidaturas femininas aumentaram, mas o número de mulheres eleitas, não. De acordo com dados da Inter-Parliamentary Union (IPU)<sup>4</sup>, o Brasil ocupa a 154ª posição no ranking mundial de mulheres nos parlamentos; entre os países da América Latina, apenas o Haiti tem menos mulheres parlamentares. É também dessa especificidade negativa que surge a relevância do estudo sobre a representação política das mulheres no país, não apenas para a Ciência Política brasileira, mas para a disciplina como um todo. Outra pesquisadora que trouxe importantes contribuições para esse debate foi Clara Araújo: em 2001, ela já afirmava que as cotas no caso brasileiro tinham pouca eficácia por conta das características do sistema político do país.

A segunda vertente das pesquisas sobre representação política privilegia a dimensão substantiva, e nesse caso o foco da análise está no momento posterior à eleição. Alguns

autores afirmam que não há relação direta entre a presença de mulheres na política e a promoção de determinadas agendas (MIGUEL; BIROLI, 2014). A representação substantiva de interesses identificados como feministas, por exemplo, não seria garantida com o aumento da representação feminina nos parlamentos. A prevalência de identidades convencionais de gênero, inclusive nas estratégias de atuação política das próprias representantes, impediriam que agendas feministas avançassem. Por outro lado, as decisões políticas são tomadas predominantemente pela população branca, masculina, heterossexual e de classe média – de acordo com dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)<sup>5</sup> –, não levando em consideração as normas e demandas que incidem diretamente sobre a vida das mulheres (MIGUEL; BIROLI, 2014).

O direito ao aborto é um caso exemplar. A legalização da interrupção da gravidez historicamente tem sido discutida em espaços caracterizados pela sub-representação das mulheres. No entanto, as parlamentares influenciam o processo legislativo quando fazem pressão pela inclusão da discussão sobre o aborto na agenda política (Ibid.). É necessário, portanto, avançar na investigação da relação entre a presença de mulheres no poder e a representação substantiva de seus interesses.

Com relação ao segundo diagnóstico sobre a literatura que trata da representação política das mulheres, é possível afirmar que pesquisas sobre sua representação substantiva têm dado maior ênfase à dimensão empírica-descritiva do problema, apontando mecanismos institucionais que constrem sua atuação. É necessário avançar na construção do campo, extraindo as implicações da análise do funcionamento do desenho institucional

4 Esses dados fazem parte do levantamento “Women in national parliaments”, realizado pela Inter-Parliamentary Union. Disponível em: <<https://goo.gl/kvTijl>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

5 Esses dados fazem parte da publicação “Perfil parlamentar da Legislatura 2011-2015”, do Diap.

do Congresso para os pressupostos normativos da teoria política feminista. É a partir do diálogo com a teoria normativa que o leque de interlocutores de um determinado trabalho pode ser ampliado.

Utilizando como exemplo a analogia com a obra de Dahl (1997), em que a democracia aparece como ideal normativo e a poliarquia como conceito empírico, a afirmação da teoria política feminista – de que a maior presença de mulheres no parlamento aumentaria e melhoraria a produção legislativa para a igualdade de gênero – pode ser entendida como o horizonte normativo da literatura sobre representação política feminina. Uma maneira inicial de articular a dimensão normativa com a dimensão empírica do problema pode estar presente na diferenciação entre efetividade e atuação das parlamentares.

O conceito de efetividade diz respeito aos resultados do processo legislativo e é influenciado pelo desenho e *modus operandi* das instituições que permitem ou bloqueiam a atuação das parlamentares em contextos específicos. Portanto, está conectado à dimensão empírica-descritiva de determinada teoria. A noção de atuação, por sua vez, relaciona-se de modo menos demandante e institucionalmente menos condicionado à proposição normativa feita pela supracitada teoria política feminista (YOUNG, 1990; PHILLIPS, 1995; MANSBRIDGE, 1999; WILLIAMS, 1998). A separação entre efetividade e atuação pode evitar a restrição das análises aos resultados políticos do processo legislativo, ignorando as barreiras institucionais existentes. Isso quer dizer que se abre espaço para iluminar a atuação das parlamentares na defesa dos interesses das mulheres, permitindo-lhes recolocar a hipótese da teoria política feminista sem reduzir essa atuação à necessária formulação de políticas efetivas para promover a igualdade de gênero.

Em primeiro lugar, serão apresentados os principais aspectos teóricos normativos desse

debate a partir dos trabalhos de teóricas feministas; em seguida, serão abordadas pesquisas empíricas que trazem novos elementos para a discussão sobre a dimensão substantiva da representação política.

## **Debates normativos sobre representação política das mulheres**

Uma representação política justa requeria que os grupos historicamente marginalizados estivessem presentes nas instâncias legislativas? É a pergunta que norteia os debates apresentados nesta sessão. Os trabalhos citados, alguns mais antigos, outros mais recentes, apresentam diversos conceitos e abordagens analíticas possíveis diante da discussão sobre a representação política das mulheres. Muita tinta já foi gasta para pensar essa questão, e retomar aquilo que já foi dito é importante para que o debate avance.

A categorização feita por Pitkin (1967) ditou as bases sobre as quais o tema da representação política tem sido abordado na Ciência Política contemporânea. De acordo com a autora, a representação política pode ser entendida a partir de quatro dimensões: formalística, descritiva, simbólica e substantiva. A primeira consiste nas regras que organizam a representação e que dão o direito de representar ao representante. Dois dos argumentos centrais dessa categoria estão baseados nas ideias de autorização e de *accountability*. Nela, os representantes possuem liberdade de ação, já que a qualidade ou o conteúdo de sua representação não são objetos de análise, e suas ações são de responsabilidade dos representados. Uma vez que o representado concede autorização ao representante por meio do voto, o último pode exercer seu mandato sem que haja nenhum tipo de prestação de contas.

A representação descritiva, por sua vez, ocorre quando o representante não apenas atua por seus representados, mas os substitui.

Nessa dimensão, as características do perfil dos representantes são importantes, já que devem refletir a composição da população<sup>6</sup>. Um dos problemas dessa perspectiva, de acordo com Pitkin, consiste no fato de que o representante não deve ser considerado um mero reflexo do seu grupo, pois as identidades não são estanques. Além disso, para a autora, o representado deve estar presente no ato, e não nas características do representante. A representação descritiva, portanto, se preocupa apenas com quem os representantes são, ignorando o que eles fazem e os mecanismos que deveriam garantir para que respondessem aos anseios de seus eleitores.

A terceira categoria é a representação simbólica, em que os representados creem nos representantes por determinados motivos. Assim como a representação descritiva, a simbólica se baseia na ideia de *standing for*, em que o representado mantém uma ligação intrínseca com o representante. Para Pitkin, essa visão é problemática porque a definição dos símbolos é arbitrária, ou seja, não há critério racional que os defina. Mais recentemente, essa dimensão tem sido retomada por teóricas feministas para ressaltar o fato de que, quando algumas mulheres ocupam espaços de poder, outras podem perceber que também são capazes de participar da política (KROOK, 2009).

Por fim, a representação substantiva leva em consideração seu conteúdo. Nela, a representação política consiste em agir pelo interesse dos representados (ideia expressa no conceito de *acting for*), de forma a ser responsivo a eles. O foco dessa análise está na atividade da representação e em sua qualidade. Como é possível perceber, Pitkin organiza seu trabalho em ordem de complexidade, apresentando em primeiro lugar os argumentos formalistas, considerados limitados pela autora, passando pelas representações descritiva, simbólica e

substantiva. Essa formulação que distinguiu as diversas dimensões da representação política serviu e até hoje serve de base para as pesquisas sobre representação política das mulheres.

Não há consenso na teoria democrática a respeito de uma relação direta entre a identidade do representante e a qualidade da representação. Williams (1998) é uma das autoras que afirma essa relação. Para ela, a democracia representativa liberal tem falhado em sua missão de representar todos os cidadãos de maneira igualitária na promoção da justiça, já que a sub-representação de determinados grupos é uma forma de perpetuar as desigualdades sociais. Para ela, a representação política é caracterizada pela mútua constituição entre eleitorado e representante e, portanto, não pode ser compreendida como uma via de mão única. Propiciar maior inclusão e influência aos grupos sociais sub-representados pode contribuir para que uma sociedade enfrente e reduza suas desigualdades estruturais. Todos os sistemas e instituições de representação agrupam indivíduos de acordo com certos princípios, e nenhum deles é inocente ou neutro. A autora também afirma que muitas das objeções ao princípio geral e normativo que defende a representação de grupos se opõem, na verdade, a determinadas formas de implementação dessa medida, tais como a reserva de cadeiras parlamentares. Dessa forma, o problema estaria em encontrar a melhor solução institucional para a representação de grupos, e não no princípio em si.

Um conceito fundamental para entendermos a relação entre a presença de mulheres nos parlamentos e a representação substantiva de seus interesses é a ideia de perspectiva social desenvolvida por Young (2000), que tem relação com a posição ocupada pelos indivíduos em uma determinada sociedade e se encontra em um nível mais profundo do que os interesses e opiniões. Nesse sentido, é possível que haja

---

6 Essa concepção também é conhecida como “representação-espelho”.

variações de comportamento de membros de determinado grupo em um nível mais superficial, mas as experiências de vida compartilhadas por essa coletividade fazem com que ela olhe para o mundo de maneira diferente. A noção de perspectiva social tem, portanto, uma dimensão epistemológica fundamental.

Seguindo os pressupostos da epistemologia feminista, Young afirma que nenhuma produção científica é neutra, porque todo conhecimento é situado. Um exemplo de aplicação dessa ideia pode ser verificado no caso do parlamento brasileiro. Independentemente de partidos políticos ou ideologia, todas as deputadas da bancada feminina da Câmara dos Deputados se articularam para que o projeto de lei Maria da Penha, que pretendia combater a violência contra as mulheres, fosse aprovado (SANCHEZ, 2017). Isso porque a violência de gênero está presente no cotidiano e na vivência da maior parte das mulheres, o que desperta nelas uma sensibilidade diferenciada para perceber a relevância do tema.

Phillips (1995), por sua vez, afirma que não basta eliminar as barreiras formais à inclusão; é preciso incorporar os grupos marginalizados no corpo político, “empurrá-los” para dentro, rompendo a inércia estrutural que os mantém afastados dos espaços decisórios. Para ela, o parlamento, sendo composto majoritariamente por homens, não é capaz de representar as mulheres de modo adequado, e, por isso, medidas corretivas seriam necessárias. Essa visão, denominada “política de presença”, foi utilizada para defender a reivindicação por maior participação das mulheres nas instituições e a consequente adoção de políticas de cotas de gênero nos parlamentos de diversos países.

A política de presença foi construída em contraponto à noção de política de ideias, ou seja, a percepção de que uma boa representação política deveria estar baseada no programa e nas ideias compartilhadas entre representantes e representados passou a ser desafiada com o

crescimento da preocupação com a exclusão de determinados grupos sociais. Nesse sentido, há no trabalho de Phillips uma revalorização da representação descritiva, uma vez que, para ela, o parlamento deve espelhar a sociedade. Indo na direção contrária à oposição entre ideias e presença, a autora defende que não se trata de escolher entre uma ou outra forma de representação, mas de compreender os limites de cada uma e buscar um sistema mais justo que combine as duas noções.

Um problema no que diz respeito ao debate sobre inclusão de grupos marginalizados nas instituições de representação é a definição de quais grupos devem ser beneficiados. Se mulheres precisam estar presentes no parlamento, por que não negros, homossexuais, indígenas ou outros grupos marginalizados? Williams (1998) propõe o critério de que as ações reparadoras são merecidas pelos grupos que sofreram algum tipo de violência ou exclusão patrocinadas pelo Estado. Entretanto, a discussão sobre as condições de acesso ao direito de ações afirmativas e à definição de grupos não está esgotada.

Para uma melhor compreensão sobre quais marcadores sociais da diferença devem ser considerados relevantes no momento da representação, é preciso recorrer ao conceito de interseccionalidade proposto por Crenshaw (1994), que lançou as bases para teorizar a noção de que diversas formas de opressão operam sobre o mesmo indivíduo. Esse conceito é a base fundamental de uma linha do pensamento político surgida nos Estados Unidos na década de 1970 e criada por teóricas feministas negras denominada *black feminism*. Nas palavras de Crenshaw,

a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam

desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (Id., 2002, p. 177).

Portanto, a interseccionalidade, de acordo com ela, é uma proposta para “levar em conta as múltiplas fontes de identidade”, embora não tenha a pretensão de “propor uma nova teoria globalizante da identidade” (Id., 1994, p. 54). O ponto central desse conceito é entender que as formas de opressão não atingem os sujeitos isoladamente, mas de forma inter-relacionada. A “subordinação interseccional estrutural” representaria “uma gama complexa de circunstâncias em que as políticas se intersectam com as estruturas básicas de desigualdade” (Id., 2002, p. 179).

Outras teóricas feministas negras também trouxeram contribuições fundamentais para o debate sobre interseccionalidade. A partir da crítica às exclusões produzidas pela afirmação da existência de um sujeito coletivo e indiferenciado expresso na ideia “nós, mulheres”, elas produziram reflexões que hoje são incontornáveis tanto para as lutas quanto para as teorias feministas. O movimento do *black feminism* voltou sua crítica de maneira radical contra o feminismo branco, de classe média e heteronormativo. Para essas autoras, a complexidade das hierarquias que não se esgotam no gênero expõe limites e contradições do feminismo como projeto transformador. De acordo com hooks<sup>7</sup> (1984), para a maior parte das mulheres, a possibilidade de superar as condições atuais de exploração, dominação e opressão não está em se igualar aos homens, mas em transformar as estruturas políticas e sociais.

Collins (2015) defende que o amplo conjunto de estudos sobre interseccionalidade

seja analisado como mais do que uma proposta metodológica. Esses estudos deveriam ser vistos como um projeto de conhecimento que se organiza como guarda-chuva teórico, em que estão presentes três preocupações centrais: a interseccionalidade como campo de estudos, com foco nos conteúdos e temas que caracterizam esse campo; a interseccionalidade como estratégia analítica, com maior atenção aos “enquadramentos interseccionais” e a sua capacidade de produzir novas formas de conhecimento sobre o mundo social; a interseccionalidade como uma forma de práxis social, com ênfase para as conexões entre conhecimento e justiça social.

Dessa forma, o horizonte de transformação colocado pelas teóricas feministas negras é ampliado, pois elas propõem que haja mudanças epistemológicas nas formas tradicionais de produção do conhecimento e, ao mesmo tempo, transformação das estruturas de dominação racial, patriarcal e de classe. Um ponto de convergência entre as teóricas políticas negras é a proposta de não hierarquização entre as diversas formas de opressão, o que tem implicações teóricas e políticas significativas. No que diz respeito ao tema da representação política das mulheres, a baixíssima presença de mulheres negras no Congresso faz com que suas perspectivas sociais não estejam representadas, o que pode trazer consequências negativas sobre os resultados legislativos.

Htun (2004) nos auxilia a traduzir o debate normativo sobre interseccionalidade em termos de desenho institucional. A partir de alguns estudos de caso, ela demonstra que as políticas afirmativas utilizadas para mulheres diferem sistematicamente das políticas para a inclusão de grupos étnicos. No primeiro caso, cotas nos partidos políticos são as ações mais comuns; no segundo, a reserva de cadeiras nas legislaturas apresenta maior eficácia. Essa

7 O nome de bell hooks está escrito em letras minúscula por respeito à posição política defendida pela autora.

diferença pode ser explicada a partir da análise das diversas formas de intersecção entre identidades de gênero e etnia que se cruzam com clivagens partidárias. De acordo com a autora, cotas são apropriadas para grupos cujas fronteiras têm relação com divisões partidárias. Reserva de cadeiras, por sua vez, funcionam com grupos caracterizados por clivagens políticas. No entanto, pensar medidas capazes de dar conta das duas formas de opressão ao mesmo tempo continua sendo um desafio para as democracias contemporâneas.

Outra questão relacionada à defesa da adoção de ações afirmativas diz respeito a seu essencialismo potencial, ou seja, à ideia de que as mulheres, apenas pelo fato de serem mulheres, responderão a interesses idênticos e apoiarão as mesmas políticas. Os indivíduos, como já foi dito, possuem diferentes características que definem sua posição social como raça, classe, orientação sexual e idade. Por isso, integrar um grupo não significa necessariamente expressar suas demandas. A ideia de que há coincidência entre as ações das representantes e os interesses de suas eleitoras pode ser equivocada, já que as mulheres podem discordar sobre seus interesses (VARIKAS, 1995).

Como resposta a essas críticas, Phillips (1993) não prega a substituição de uma política de ideias, vinculada às propostas e valores expressos pelos representantes, por uma política de presença; ela propõe a correção dos vieses da representação política por meio de mecanismos descritivos. Há aqui uma diferenciação fundamental entre interesses e a noção de perspectivas sociais, anteriormente apresentada e mais profundamente desenvolvida por Young (2006). Os interesses são representáveis por qualquer indivíduo, mas as perspectivas sociais, apenas por iguais. Phillips (op. cit.) afirma que o conceito de perspectiva social é

capaz de captar a sensibilidade da experiência gerada pela posição de grupo, sem associar a ela um conteúdo unificado.

Alcoff (1992), por sua vez, entende a representação política como um fenômeno dentro de um guarda-chuva mais amplo, que é o problema de falar por outros. A posição ocupada pelos indivíduos afeta a validade e o significado daquilo que está sendo dito pelo representante, e ninguém é capaz de transcender essa posição. Dessa forma, o lugar e o contexto em que o representante está inserido têm impacto decisivo no conteúdo de sua fala e em seus efeitos. Além disso, determinados contextos e locais estão conectados com estruturas de opressão, enquanto outros estão ligados a estruturas de dominação. Isso quer dizer que existem diferenças políticas e epistemológicas nas posições ocupadas por oprimidos e opressores. De acordo com a autora, essas afirmações não carregam um caráter essencialista ou reducionista, uma vez que o local de fala<sup>8</sup> é relevante, mas não determinante para a posição ocupada pelo representante.

Outra teórica feminista que participou do debate sobre a representação política das mulheres foi Jane Mansbridge. A autora, em uma tentativa de conectar representação descritiva e substantiva, afirma que o objetivo central da democracia é representar os interesses substantivos dos representados por meio de funções deliberativas e agregativas (1999). Ao mesmo tempo, propõe que a representação descritiva seja julgada prioritariamente por esses dois critérios. Ou seja, a pergunta a ser feita é: o caráter deliberativo e agregativo da democracia requereria a participação de representantes de diferentes grupos sociais para que se possa representá-los?

Segundo a autora, a resposta a essa pergunta deve ser contextualizada, mas, de modo

8 O conceito de local de fala tem sido mobilizado por setores dos movimentos feministas de forma equivocada, já que ele não implica ausência de diálogo entre pessoas de diferentes grupos, mas sim reconhecimento de privilégios.

geral, tanto em processos deliberativos (que pressupõem a manifestação de interesses de diversos grupos) quanto agregativos (que buscam equiparar e balancear interesses conflitivos), a representação de diferentes perspectivas seria mais eficaz se realizada por representantes descritivos. No primeiro caso, as pessoas tendem a conhecer melhor seus próprios interesses e, por isso, seriam mais indicadas para reconhecê-los, articulá-los e propor soluções; no segundo, as pessoas tendem a enfatizar seus próprios interesses, defendendo-os com mais veemência.

A reivindicação de um estatuto moral diferenciado e de uma subjetividade particular para as mulheres também é utilizada como parte do argumento que defende uma maior participação feminina na política (MIGUEL, 2012). Segundo esse raciocínio, as mulheres introduziriam novos elementos para a arena política, como a delicadeza, o altruísmo e a capacidade de conciliação. Essas características derivariam de seu papel social de cuidadoras. Esse discurso aparece entre as próprias mulheres, que veem nele uma forma de afirmar um diferencial positivo em relação a seus concorrentes do gênero masculino. Essa concepção, no entanto, contribui para perpetuar a inserção subordinada das mulheres no mundo da política, já que a justificativa para essa inclusão se dá com a reprodução de estereótipos. Assim, após eleitas, as parlamentares têm sua atuação restrita a determinados temas considerados femininos, como educação, saúde e políticas sociais (PINHEIRO, 2007; SANCHEZ, 2017).

Outros argumentos utilizados para a implementação das cotas de gênero foram o aumento da diversidade do perfil de mulheres eleitas, o aumento da produção legislativa sobre os direitos das mulheres e os efeitos positivos sobre o interesse político das eleitoras. A validade empírica dessas afirmações, no entanto, ainda precisa ser comprovada de maneira sistemática. A literatura empírica sobre representação política, como já foi dito, dedicou-se ao entendimento

sobre os mecanismos de exclusão das mulheres e sobre formas de corrigir a sub-representação feminina. No entanto, poucas pesquisas empíricas debruçaram-se sobre os impactos do aumento da representação feminina no processo e resultados legislativos.

### **Pesquisas empíricas sobre representação política substantiva das mulheres**

As pesquisas empíricas sobre as relações entre gênero e *policy-making* procuram entender a capacidade de influência das parlamentares eleitas no incentivo de políticas públicas para promover a igualdade de gênero. Alguns pesquisadores encontram prioridades distintas entre parlamentares homens e mulheres, mas afirmam que essa diferença não se reflete em ganhos políticos para as mulheres enquanto grupo (BARRETT, 1995; THOMAS, 1991); outros apontam que as legisladoras são mais preocupadas com questões feministas do que os legisladores (MEZEY, 1978). As dificuldades de atuação das parlamentares podem decorrer do fato de que elas são minoria nos congressos. Dessa maneira, quando a quantidade de mulheres nas instâncias do legislativo aumentar, haverá também um aumento de “massa crítica”, o que fortaleceria a preocupação com questões feministas (CHILDS; KROOK, 2008).

Esse raciocínio está baseado na ideia de que, com o crescimento da bancada feminina, as parlamentares serão capazes de formar coalizões estratégicas, com o objetivo de fazer valer uma produção legislativa que promova a igualdade de gênero (THOMAS, 1994). Com o crescimento da bancada feminina, outros cenários são possíveis: as parlamentares podem influenciar o comportamento legislativo de seus pares do gênero masculino em uma direção feminista (BRATTON, 2005), ou o crescimento da presença feminina

pode causar um receio entre os legisladores homens que adotariam práticas para obscurir as políticas voltadas para as mulheres (HAWKESWORTH, 2003).

Para explicar esses padrões, pesquisadoras identificaram diversos fatores que podem limitar ou favorecer as oportunidades para que preferências políticas sejam transformadas em iniciativas legislativas que promovam os direitos das mulheres enquanto grupo. Algumas apontam para regras institucionais que compelem as parlamentares a se conformarem com as práticas legislativas masculinas, o que dificulta a integração de suas perspectivas ao processo legislativo (REINGOLD, 2000). Ao mesmo tempo, a possibilidade de atingir ganhos concretos para as mulheres depende das características específicas do processo de *policy-making* em cada contexto, o que influenciaria como e quando as questões feministas entrariam na pauta do Legislativo, assim como as possibilidades de se transformarem em leis (FRANCESCHET; PISCOPO, 2008). Essas dinâmicas podem ajudar a explicar por que uma maior proporção de parlamentares do gênero feminino pode estar associada a resultados políticos positivos para as mulheres (KITTLSON, 2006; SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005).

Na literatura brasileira, é possível destacar alguns achados empíricos que podem orientar as perguntas propostas por futuras pesquisas sobre o tema. No que diz respeito ao perfil biográfico dos parlamentares, os estudos de Mucinhato (2014) e Rodrigues (2009) apontam a tendência de aproximação entre as características dos representantes e da população brasileira. Pesquisas sobre o perfil biográfico das parlamentares revelam que alguns aspectos da trajetória das mulheres eleitas influenciam a produção legislativa (PINHEIRO, 2007; SANCHEZ, 2015). As particularidades temáticas dos projetos de lei de autoria feminina também já foram abordadas por autores brasileiros (SANCHEZ, 2015).

A política é um espaço hierarquizado que reflete estruturas desiguais de poder (BOURDIEU, 2010). Isso quer dizer que, mesmo que formalmente iguais, os deputados diferem quanto ao prestígio, influência e capacidade de gerar efeitos políticos. Portanto, uma declaração (ou projeto de lei) pode ser bem ou mal aceita dependendo de sua autoria. Dessa maneira, às mulheres que entram na política, em particular àquelas que conquistam mandatos, resta ainda o desafio de chegar às posições centrais e mais influentes do campo político.

De acordo com pesquisa realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPP-USP) (SANCHEZ, op. cit.), as deputadas concentram sua produção legislativa em alguns temas específicos, considerados tradicionalmente femininos, como educação, políticas sociais e saúde. No entanto, é preciso ressaltar que esse fato não representa necessariamente um aporte feminino diferenciado à atividade política, ou seja, não são características naturais de homens e mulheres que determinam sua prática política. Os constrangimentos de diversas ordens, como a definição dos partidos políticos sobre quais parlamentares devem ocupar determinada comissão, as afastam das questões consideradas de maior prestígio, como economia, administração e organização de poderes.

Tendo em vista todo esse caminho percorrido pela literatura, a afirmação derivada da teoria política feminista – de que o aumento da representação política feminina nas instituições legislativas teria como consequência a formulação de mais e melhores políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero – continua passível de verificação empírica. A reconstituição da trajetória do debate revelou que o desafio de conexão entre teoria positiva e teoria normativa na literatura sobre representação política das mulheres precisa ser enfrentado de forma mais sistemática.

## Referências

- ALCOFF, L. The problem of speaking for others. *Cultural Critique*, Minneapolis, n. 20, p. 5-32, 1992.
- ARAÚJO, C. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001.
- BARRETT, E. The policy priorities of African-American women in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, Hoboken, v. 20, n. 2, p. 223-247, 1995.
- BIROLI, F. Divisão sexual do trabalho e democracia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2015.
- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- BRATTON, K. Critical mass theory revisited: the behavior and success of token women in state legislatures. *Politics & Gender*, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 97-125, 2005.
- CHILDS, S.; KROOK, M. L. Critical mass theory and women's political representation. *Political Studies*, Hoboken, v. 56, n. 3, p. 725-736, 2008.
- COLLINS, P. H. Intersectionality's definitional dilemmas. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 41, p. 1-20, 2015.
- CRENSHAW, K. Documento para o "Encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero". *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-187, 2002.
- \_\_\_\_\_. Mapping the margins: intersectionality, identity politics and violence against women of color. In: FINEMAN, M.; MYKITIUK, R. (Org.). *The public nature of private violence*. New York: Routledge, 1994. p. 93-118.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- FRANCESCHET, S.; PISCOPO, J. M. Gender quotas and women's substantive representation: lessons from Argentina. *Politics & Gender*, Cambridge, v. 4, n. 3, p. 393-425, 2008.
- HAWKESWORTH, M. Congressional enactments of race-gender: toward a theory of raced-gendered institutions. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 97, n. 4, p. 529-550, 2003.
- HOOKS, B. *Feminist theory: from margin to center*. Boston: South End Press, 1984.
- HTUN, M. Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 2, n. 3, p. 439-458, 2004.

- JOSEFSSON, C. Who benefits from gender quotas? Assessing the impact of election procedure reform on members of parliament's attributes in Uganda. *International Political Science Review*, Thousand Oaks, v. 35, n. 1, p. 93-105, 2014.
- KITTILSON, M. C. *Challenging parties, changing parliaments: women and elected office in contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.
- KROOK, M. L. *The impact of gender quotas: a research agenda*. Paper presented at the First European Conference on Politics and Gender, Queen's University Belfast, Northern Ireland, 2009.
- LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MANSBRIDGE, J. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes". *Journal of Politics*, Harvard, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.
- MEZEY, S. G. Does sex make a difference? A case study of women in politics. *The Western Political Quarterly*, Salt Lake City, v. 31, n. 4, 1978.
- MIGUEL, L. F. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp, 2014.
- \_\_\_\_\_. Desvelo e interesse na teoria feminista. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras*. Vinhedo: Horizonte, 2012. p. 103-126.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Teoria política feminista: textos centrais*. Vinhedo: Horizonte, 2013.
- MOISÉS, J. Á.; SANCHEZ, B. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2014. p. 89-116.
- MUCINHATO, R. M. D. Quem são os deputados brasileiros? Um balanço do perfil biográfico de 1986 a 2012. In: MOISÉS, J. Á. (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2014. p. 61-88.
- O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; IAZZETTA, O. *The quality of democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- OKIN, M. S. Gender, the public and the private. In: HELD, D. (Org.). *Political theory today*. Stanford: Stanford University Press, 1991. p. 67-90.
- PATEMAN, C. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In: CASTELLS, C. (Org.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996. p. 2-23.
- PHILLIPS, A. *Democracy and difference*. State College: The Pennsylvania State University Press, 1993.

- \_\_\_\_\_. O que há de errado com a democracia liberal? *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 6, p. 339-363, 2011.
- \_\_\_\_\_. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon, 1995.
- PINHEIRO, L. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-constituente*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.
- PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- REINGOLD, B. *Representing women: sex, gender and legislative behavior in Arizona and California*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.
- RODRIGUES, L. M. *Mudanças na classe política brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, 2009.
- SANCHEZ, B. R. Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras? Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/Sanchez-Beatriz.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2017.
- \_\_\_\_\_. Teoria política feminista e representação substantiva: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2017.
- SCHWINDT-BAYER, L. A.; MISHLER, W. An integrated model of women's representation. *Journal of Politics*, Harvard, v. 67, n. 2, p. 407-428, 2005.
- SHIN, K. Women's sustainable representation and the spillover effect of electoral gender quotas in South Korea. *International Political Science Review*, Thousand Oaks, v. 35, n. 1, p. 80-92, 2014.
- THOMAS, S. *How women legislate*. New York: Oxford University Press, 1994.
- \_\_\_\_\_. The impact of women on state legislative policies. *Journal of Politics*, Harvard, v. 53, 958-976, 1991.
- VARIKAS, E. Une représentation em tant que femme? Réflexions critiques sur la demande de la parité des sexes. *Nouvelles Questions Feministes*, Ann Arbor, v. 16, n. 2, p. 81-127, 1995.
- WILLIAMS, M. *Voice, trust, and memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

## Resumo

### *Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia*

A literatura sobre representação política das mulheres no campo da teoria democrática é muito vasta. Partindo do diagnóstico da sub-representação política feminina nos espaços de representação formal e de suas consequências para consolidar o regime democrático, essa literatura tem trazido contribuições significativas para a Ciência Política. A teoria política feminista, no nível da teoria normativa, tem revelado os limites da democracia representativa liberal em alcançar o ideal de igualdade política entre cidadãos e cidadãs. Ao mesmo tempo, pesquisas empíricas, no nível da teoria positiva, têm levantado uma série de dados que revelam a desigualdade de gênero como uma marca das instituições políticas contemporâneas. No entanto, é preciso avançar no desenvolvimento da literatura sobre representação política das mulheres, uma vez que a conexão entre teoria normativa e positiva nessa área ainda é frágil.

**Palavras-chave:** Representação Política; Teoria Política Feminista; Teoria Normativa; Teoria Positiva; Desigualdade de Gênero.

## Abstract

### *Political representation of women: a critical review of the literature*

The literature on women's political representation in the field of democratic theory is extensive. Starting from the diagnosis of female political under-representation in the spaces of formal representation and its consequences to consolidate a democratic regime, this literature has brought significant contributions to Political Science. Feminist political theory, at the level of normative theory, has revealed the limits of liberal representative democracy in achieving the ideal of political equality among citizens. At the same time, empirical research at the level of positive theory has raised a number of data that reveal that gender inequality is a hallmark of contemporary political institutions. However, it is necessary to advance the literature on women's political representation, since the connection between normative and positive theory in this area is still fragile.

**Keywords:** Political Representation; Feminist Political Theory; Normative Theory; Positive Theory; Gender Inequality.

## Résumé

### *Représentation politique des femmes: un examen critique de la littérature*

La littérature sur la représentation politique des femmes dans le domaine de la théorie démocratique est très large. À partir du diagnostic de la sous-représentation des femmes dans les espaces politiques de représentation formelle et ses conséquences pour la consolidation du régime démocratique, cette littérature a apporté une contribution importante à la Science Politique. La théorie politique féministe, au niveau de la théorie normative, a révélé les limites de la démocratie représentative libérale dans la réalisation de l'idéal de l'égalité politique entre les citoyens. En même temps, la recherche empirique, au niveau de la théorie positive, a soulevé une série de données montrant que l'inégalité entre les sexes est une marque des institutions politiques contemporaines. Cependant, il est nécessaire de faire avancer le développement de la littérature sur la représentation politique des femmes, puisque le lien entre la théorie normative et la théorie positive dans ce domaine d'étude est encore fragile.

**Mots-clés:** Représentation Politique; Théorie Politique Féministe; Théorie Normative; Théorie Positive; L'inégalité entre les Genres.