



## **Ideias e interesses no processo político de decisão sobre reserva de cadeiras para mulheres no legislativo brasileiro**

Cathy Mary do Nascimento Quintas<sup>1</sup>; Silvana Mariano<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este estudo centrou-se no confronto entre ideias e interesses no processo de deliberação de duas propostas legislativas que previam a implementação de reservas de cadeiras parlamentares para mulheres: Emenda Aglutinativa 57 da Proposta de Emenda Constitucional 182/2007 e Proposta de Emenda Constitucional 134/2015. O objetivo geral da pesquisa foi desvelar como a tensão entre ideias e interesses influenciou as tomadas de decisão nesta matéria, avaliando como a polissemia dos conceitos de igualdade e de representação política foram mobilizados nos debates. O referencial teórico-metodológico foi construído a partir de dois eixos: a) Teoria Crítica Feminista; b) Observação Participante; Foram utilizados como *corpus* de pesquisa, as seguintes categorias de documentos: atas das sessões de comissões e plenário nas quais foram discutidas as respectivas propostas legislativas; relatórios, pareceres e pronunciamentos de parlamentares.

**Palavras-chave:** parlamentares; mulheres; ideias e interesses.

### **Ideas and interests in the political decision-making process regarding the reservation of seats for women in the Brazilian legislature**

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Londrina; Mestre em Ciências Sociais, UEL; Bacharel em Direito, UFSC; Bacharel e Licenciada em História, USP. Procuradora Federal. E-mail: cathy.quintas@uol.com.br.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Londrina; Doutora em Sociologia, UNICAMP; Mestrado em Sociologia Política, UFSC; Professora do Departamento de Ciências Sociais, UEL; E-mail: silvanamariano@yahoo.com.br

## Abstract

This study focused on the confrontation between ideas and interests in the deliberation process of two legislative proposals that provided for the implementation of reservations of parliamentary seats for women: Agglutinative Amendment 57 of the Proposed Constitutional Amendment 182/2007 and Proposed Constitutional Amendment 134/2015. The general objective of the research was to reveal how the tension between ideas and interests influenced decision making in this matter, evaluating how the polysemy of the concepts of equality and political representation were mobilized in the debates. The theoretical-methodological framework was built on two axes: a) Critical Feminist Theory; b) Participant Observation. The following categories of documents were used as a research corpus: minutes of the committee and plenary sessions in which the respective legislative proposals were discussed; reports, opinions and statements of parliamentarians.

**Keywords:** parliamentarians; women; ideas and interests.

## Introdução

A desigualdade numérica entre mulheres e homens, quando considerada a representação política na Câmara dos Deputados no Brasil, é fato objetivo: mesmo sendo maioria na população<sup>3</sup>, as mulheres ocuparam apenas 11,3% das cadeiras na Câmara Federal nas eleições de 2014 (IBGE, 2018). Embora tenha havido um aumento da representação feminina nas eleições de 2018, passando a ocupar 15% das cadeiras<sup>4</sup>, o percentual ainda está distante da paridade.

A adoção de legislação com previsão de cotas é um dos instrumentos utilizados para a promoção da participação política das

---

<sup>3</sup> Mulheres eram 51,4% da população brasileira em 2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 03 mar. 2019. Em 2018, correspondem a 51,7%. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 16 jun. 2019.

<sup>4</sup> HAJE, Lara; BECKER, Márcia. Bancada feminina na Câmara sobe de 51 para 77 deputadas. *Agência Câmara Notícias*. 08 out. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564035-BANCADA-FEMININA-NA-CAMARA-SOBE-DE-51-PARA-77-DEPUTADAS.html>. Acesso em: 01 jan. 2019.

mulheres. A regra que está atualmente em vigor no Brasil, prevista na Lei das Eleições (art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/97), é a de reserva de 30% das vagas para cada sexo nas listas de candidaturas dos partidos e/ou coligações. Este dispositivo legal não prevê que as vagas sejam para as mulheres, mas para “cada sexo”. Na prática, no entanto, se configura como uma reserva para candidaturas femininas.

Este estudo centrou-se em duas propostas de alteração legislativa que previam a implementação de reservas de cadeiras: a primeira foi apresentada no contexto de uma reforma política ampla (Proposta de Emenda Constitucional<sup>5</sup> - PEC 182/2007) ; a segunda foi resultado de uma ação política pontual (Proposta de Emenda Constitucional PEC 134/2015)<sup>6</sup>.

Procurando compreender qual o papel das ideias e dos interesses na atuação direta de parlamentares em momentos críticos de decisão política, foram formulados os problemas de pesquisa: a) como a **polissemia** dos conceitos de “igualdade” e de “representação política” - dois pilares nas argumentações contra e a favor da instituição das cotas - apareceu nas manifestações de parlamentares durante as discussões das propostas de emenda constitucional que tratavam da reserva de cadeiras nas casas legislativas de representação popular das três esferas político-administrativas (Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados); b) como o **confronto entre ideias e interesses** apareceu no processo legislativo das duas propostas analisadas.

---

<sup>5</sup> A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é proposição de tramitação diferenciada e que visa alterar o texto da Constituição Federal. SENADO NOTÍCIAS. Emenda Constitucional. Glossário Legislativo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>. Acesso em 28 fev. 2019.

<sup>6</sup> A PEC 134/2015 trata exclusivamente da reserva de vagas (cadeiras) nas casas legislativas de todos os níveis federativos (câmaras municipais, assembleias legislativas e Câmara dos Deputados). Informações sobre a tramitação disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

A hipótese central é que tanto as ideias sobre igualdade e representação política quanto interesses e constrangimentos institucionais influenciaram diretamente os debates e votações das propostas de emenda constitucional que veiculavam projetos legislativos de reserva de cadeiras por gênero. Nesta perspectiva, constitui-se como objeto de pesquisa os processos legislativos de votação da Emenda Aglutinativa nº 57 (EMA 57) e de debate da PEC 134/15.

O objetivo geral da pesquisa foi o de buscar compreender como a tensão entre ideias e interesses influenciou as tomadas de decisão nos processos legislativos estudados, avaliando como a polissemia dos conceitos de *igualdade* e de *representação política* foram mobilizados durante os debates parlamentares sobre as propostas legislativas de instituição de reserva de cadeiras.

Foram utilizados como elementos materiais de análise, constituindo o *corpus* de pesquisa, as seguintes categorias de documentos: entrevistas realizadas com parlamentares e integrantes da assessoria da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados; atas de registro das sessões de comissões e plenário nas quais foram discutidas as respectivas propostas legislativas (EMA 57 e PEC 134/15); relatórios, pareceres e pronunciamentos de parlamentares produzidos durante o processo legislativo estudado.

Com o propósito de se atingir o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- i. Diferenciar os argumentos favoráveis e contrários à implementação das cotas de cadeiras, com descrição das principais ideias justificadoras das defesas assumidas por cada um dos diferentes grupos;
- ii. Descrever as situações de confronto destes argumentos nas arenas de decisão política (comissões, sessões plenárias etc.) da Câmara dos Deputados;

iii. Especificar como a polissemia dos conceitos de igualdade e de representação influenciou o debate político das propostas de emenda constitucional estudadas.

iv. Identificar como a tensão entre a defesa de ideias e a necessidade de priorizar interesses influenciou o resultado político das propostas de reserva de cadeiras no parlamento por gênero.

O referencial teórico-metodológico da pesquisa foi construído a partir de três eixos: a) utilização dos pressupostos e procedimentos da Observação Participante, tanto na fase de coleta quanto no momento da análise dos dados; b) seleção e abordagem dos documentos a partir de critérios e enfoques da Análise de Discurso de Escola Francesa e do Institucionalismo Discursivo; c) análise do objeto – processo legislativo – através de perspectivas da Teoria Crítica Feminista, em especial dos conceitos de política de presença e política de ideias de Anne Phillips e da teoria tridimensional da justiça de Nancy Fraser.

### **Reservas de cadeiras parlamentares para mulheres: polissemia, ideias e interesses no processo legislativo**

Na disputa política que se desenvolveu a partir de argumentos contrários e favoráveis à adoção do sistema de reserva de cadeiras para mulheres, a descrição dos debates em plenário permite a identificação das ideias e dos interesses que conduziram o processo legislativo de discussão e votação das propostas que foram objeto da pesquisa.

#### *Votação da Emenda Aglutinativa nº 57: ideias e interesses em confronto*

A ação política parlamentar ganha importância significativa na luta por ampliação de direitos de participação política das mulheres. Regra geral, um dos objetivos dos movimentos reivindicatórios é a consolidação de conquistas no ordenamento jurídico. Nesta esteira, ocorreu a tramitação de propostas legislativas que pretendiam reforçar ações afirmativas de garantia de espaço para as mulheres nas arenas de decisão política, visando a reserva de cadeiras nas casas legislativas.

A Emenda Aglutinativa nº 57 (EMA 57), relativa à Proposta de Emenda Constitucional 182/07 (PEC da reforma política), foi debatida e rejeitada no plenário da Câmara dos Deputados, em 16/06/15. A partir de questionamentos sobre a eficácia da atual lei de cotas, especialmente quando se analisa a situação da presença feminina nas câmaras municipais, foi aquecido o debate sobre as necessárias alterações legislativas. Este fenômeno pôde ser observado tanto nos meios acadêmicos quanto na movimentação política em torno de propostas legislativas que pretendiam implantar a reserva de cadeiras nos parlamentos.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007 foi iniciada no Senado Federal como PEC 23/2007 e enviada à Câmara dos Deputados em 23/10/2007. Tratava de vários pontos de reforma política e nela foram incluídas propostas de reserva de cadeiras para “cada um dos sexos” (na prática, cotas para mulheres). De um total de 627 emendas apresentadas, sete emendas aglutinativas (nº 11, 12, 23, 37, 38, 57 e 58)<sup>8</sup> versavam sobre cotas de cadeiras para mulheres, considerando diferentes sistemas eleitorais (distrital misto e proporcional), percentuais (20% das cadeiras, um lugar a cada três, 20% das cadeiras com pelo menos uma por estado, etc). Das diversas propostas de reservas de cadeiras, foram levadas a plenário duas emendas aglutinativas, as de nº 57 e 58. A EMA 57 trazia a proposta de assegurar “a eleição mínima de membros de cada sexo na circunscrição eleitoral respectiva” em percentuais de 10, 12 e 15%, nas três legislaturas seguintes, considerando, caso não atingidos os percentuais pelo sistema proporcional, a aplicação do princípio majoritário para as vagas remanescentes. A EMA 58, por sua vez, trazia os mesmos percentuais

---

<sup>7</sup> Inteiro teor das emendas disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_emendas?idProposicao=373327](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=373327). Acesso em: 02 mar. 2019.

<sup>8</sup> EMA 11: distrital misto em listas com alternância de gênero; EMA 12 e EMA 23: 20% das vagas, em sistema proporcional; EMA 37: membros do sexo feminino, em votação proporcional, uma vaga a cada três, no mínimo uma que será escolhida entre as mais votadas se não houver ao menos uma quando adotado o sistema proporcional; EMA 38: 20% das vagas, no mínimo uma vaga para mulheres.

de escalonamento e prazo de vigência, com a diferença que determinava a aplicação do sistema proporcional para as vagas remanescentes.

Em Sessão Deliberativa Extraordinária, realizada no plenário da Câmara dos Deputados em **16/06/15**, as emendas foram levadas a discussão e votação, sendo rejeitada a EMA n. 57 e tida por prejudicada a EMA n. 58.

Além das questões de natureza estritamente política, relacionadas a eventuais posicionamentos contrários à existência das cotas, há fortes indícios de que as dificuldades na determinação do funcionamento jurídico da implementação da política pública influenciaram a votação da proposta de cotas parlamentares de gênero. Temas como a sistemática de aplicação das sobras em sistema proporcional, a adoção do “distritão feminino” (utilização do sistema majoritário para a aferição de mulheres eleitas, sem consideração da votação proporcional do partido ou bloco), os percentuais de mulheres por Estado ou não, além de dúvidas sobre a constitucionalidade da adoção de um sistema misto (proporcional e majoritário) no mesmo pleito, foram questões que permearam o debate.

A análise das notas taquigráficas<sup>9</sup> relativas às manifestações das(os) parlamentares durante a sessão de deliberação sobre a EMA 57 possibilita compreender o grau de complexidade política, jurídica e operacional que envolve a aplicação de cotas parlamentares de gênero.

Iniciada a sessão plenária, foi requerida a inversão da pauta pela Deputada Moema Gramacho (PT/BA), que apresentou destaque de preferência para a EMA\_57, em fala registrada na p. 27 das notas taquigráficas:

Mas neste momento não queremos fazer um discurso de disputa com os homens, queremos fazer um discurso de sensibilização da bancada masculina,

---

<sup>9</sup> Notas taquigráficas de sessão deliberativa extraordinária da Câmara dos Deputados ocorrida em 16.06.15. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/6/EV1606151701.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

porque **já há um consenso das mulheres em relação à nossa proposta.** [...]

É claro que 3 minutos é muito pouco para a defesa deste destaque, mas, companheiros e companheiras, nós precisamos garantir essa condição para as próximas três Legislaturas, apenas para essas. Não estamos reivindicando 15% *ad aeternum*. Não queremos entrar sem votos. A nossa proposta consiste em estabelecer uma cota de **15% por Estado. Se não forem preenchidas as vagas correspondentes ao percentual, o restante seria complementado com as mulheres mais votadas nos Estados.** Assim teríamos uma representatividade de fato.(grifo nosso)

Note-se que, ao fazer a intervenção em favor do destaque de preferência da EMA 57, a deputada indica claramente que seria adotado o princípio majoritário na aferição das eleitas: “mulheres mais votadas nos Estados”. E conclui: “assim teríamos uma representatividade de fato”. É de se concluir, portanto, que a deputada defende que a legitimidade da representação se dá pelo fato de ser mulher, independentemente do partido ou coligação, privilegiando-se o princípio majoritário na indicação da eleita. O destaque de preferência foi aprovado e iniciou-se a discussão. Note-se que a parlamentar registra expressamente que “já há um consenso entre as mulheres”.

O primeiro parlamentar a se pronunciar foi Glauber Braga (PSB-RJ), que manifestou-se favoravelmente à aprovação das cotas:

porque o que está sendo apresentado hoje pelas mulheres, pela bancada feminina, **é o que foi possível construir.** Como se trata de garantia de direitos, é claro que poderíamos, que podemos avançar ainda mais.

Mas **temos que respeitar aquilo que a bancada feminina conseguiu construir com possibilidade concreta de aprovação.** (grifo nosso)

A fala do Dep. Glauber Braga remete “ao que foi possível construir”. Analisando-se as emendas apresentadas, mas que não foram



ao plenário, nota-se que entre elas havia algumas que seriam potencialmente mais benéficas às mulheres, já que previam: alternância de gênero em lista preordenada, em sistema distrital misto (EMA 11); percentual mínimo de 20% (EMA 12, 23 e 38); uma vaga a cada três, em sistema proporcional (EMA 37). Assim, a “construção possível” a que alude o parlamentar é menos vantajosa dentre todas as apresentadas, mas foi trazida a plenário “com possibilidade concreta de aprovação”.

Em seguida, evocando argumentos relativos ao conteúdo da matéria discutida, o Deputado João Rodrigues (PSD-SC) usou da palavra para se manifestar contra a aprovação. Na sequência, a Deputada Carmen Zanotto (PPS-SC) manifestou-se favoravelmente à aprovação, enfatizando a necessidade da cota para redução da desigualdade no processo eleitoral, especialmente na distribuição de verbas nos partidos. Em seguida, o Deputado Delegado Edson Moreira (Bloco/PTN-MG) defendeu a não aprovação da EMA 57, pois ofenderia a igualdade. Verifica-se que o ponto de partida argumentativo do deputado do PTN é o de que a reserva de cadeiras seria fator de injustiça, uma vez que “certa é a disputa tal como é feita hoje, uma disputa sadia, sem desvantagem nenhuma”. O parlamentar não considera a existência de qualquer fator discriminatório que possa influenciar a constituição de candidaturas: já que “todos são iguais, então que busquem os votos em igualdade de condições”, partindo do pressuposto de que todos partem do mesmo ponto, com as mesmas condições.

Na sequência a Deputada Moema Gramacho (PT-BA) pediu a palavra:

Sr. Presidente, nós apresentamos o destaque de preferência. Eu gostaria que todos prestassem atenção na **correção que estamos fazendo**.

A xerox foi feita de forma equivocada, então estamos apresentando um destaque de preferência para a Emenda nº 58, que diz que valerá para as três próximas legislaturas o percentual de 10%, na primeira, de 12%, na segunda, e 15%, na terceira, por

Estado. As mulheres ocuparão as vagas segundo o método proporcional, e, para atingirem os 15%, também serão aproveitadas, na ordem, as sobras dos partidos, no mesmo método proporcional. Isso garante a representatividade e **não mexe na correlação de forças** (grifo nosso).

Note-se que, até então, toda a discussão conduzia à conclusão de que a reserva das cadeiras, após a aferição inicial de eleitos(as) pelo sistema proporcional, seria aplicada com utilização do princípio majoritário, sendo eleita *a mais votada*, sem considerar o coeficiente eleitoral e a proporcionalidade da votação do partido ou coligação no pleito. A previsão que constava na EMA 57 era a de que “caso os percentuais não sejam atingidos pelo sistema proporcional, aplicar-se-á o princípio majoritário para as vagas remanescentes”. Por esta proposta, estaria instituído um sistema misto, com adoção do sistema proporcional para apuração dos(as) eleitos e do princípio majoritário para aplicação da reserva de cadeiras.

Na sequência manifestou-se o Presidente, Deputado Eduardo Cunha:

Deputada, V.Exa. apresentou um destaque de preferência para a Emenda Aglutinativa nº 57, que é a que estamos discutindo. O destaque foi aprovado. V.Exa. agora está dizendo que a emenda que V.Exas. gostariam de votar é a Emenda nº 58.

Neste momento instaura-se um impasse regimental, que está descrito às fls. 41 a 48 das notas taquigráficas. Neste momento fica claro que a Deputada Moema Gramacho, que requereu a preferência – 15% com princípio majoritário – foi a mesma que pediu a inversão alegando o “erro do xerox”. Esta ação indica uma alteração de estratégia para se definir qual seria o critério de representação adequado para atender ao desejo de implementação de cotas e, ao mesmo tempo, preservar os espaços de poder dos partidos: enquanto o majoritário privilegia as candidatas (a representatividade do gênero), o proporcional tem como

critério inicial a representatividade das legendas ou coligações, para só depois considerar o gênero.

Embora as manifestações de parlamentares não deixem dúvidas de que o critério da mulher mais votada tenha sido o adotado nas negociações e reuniões de bancada que precederam a votação em plenário, os partidos PT, PSOL e PC do B decidiram pedir a alteração para a EMA 58, que previa o sistema proporcional na aferição da eleita para a vaga das cadeiras reservadas. Antes de se proceder à votação, a Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) pediu a palavra, pela ordem, com o objetivo de prestar alguns esclarecimentos. A líder do PC do B reconhece que “o combinado” era a adoção do princípio majoritário, mas que tal sistema possivelmente traria problemas de implementação e questionamentos judiciais. Note-se que nas reuniões com os partidos a proposta seria de priorizar a candidata mais votada (“distritão” feminino). Para questionar o pedido de alteração da votação da EMA 57 para a EMA 58 falou o Deputado Rogério Rosso (PSD-DF). O parlamentar enfatiza a excepcionalidade que justifica a adoção de cotas com base no princípio majoritário: deve ser eleita a “mulher mais votada”, independentemente de questões programáticas ou partidárias. Não importaria o apoio a um conjunto de ideias, lógica teórica do sistema proporcional, mas sim a representatividade que teria a parlamentar mais votada, por ser mulher.

A questão da incongruência dos sistemas, caso preponderasse o acordo firmado, foi marcada também Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) que afirmou que com a aprovação da EMA 57 haveria hibridização de sistemas. Em contraponto, o Deputado Moroni Torgan (DEM-CE), em pronunciamento na condição de líder da minoria, defendeu o sistema majoritário para a aferição da vaga para mulheres no sistema de cotas, afirmando que “estamos falando de cota para as mulheres. Não estamos falando de proporcionalidade partidária. [...] O que se quer é que exista um número mínimo de mulheres nos Parlamentos”.

Registra-se, assim, que líder do PSOL defende posição oposta à referida pelos líderes de PSD e da Minoria: ao defender a aplicação das

cotas a partir do sistema proporcional, entende que o voto no partido ou coligação deve ser o primeiro critério de aferição da preferência de eleição; a vaga não seria da mulher mais votada (proposta que consta na EMA 57), mas da mulher mais votada que pertença ao partido ou coligação mais votado, nas sequências das vagas das sobras, fato que tende a fortalecer o poder dos partidos, não necessariamente a candidatura feminina.

Neste ponto é necessário registrar que várias pessoas ouvidas nas entrevistas<sup>10</sup> realizadas com parlamentares e assessorias afirmaram que “Moema e Soraya levaram este projeto adiante”. Embora seja formalmente uma proposta da bancada feminina, e não de parlamentar específica, restou constatado que as duas parlamentares citadas tiveram protagonismo no processo de construção de uma proposta considerada viável por grande parte dos parlamentares, viabilidade<sup>11</sup> evidenciada nos discursos em plenário. No entanto, no momento da votação as duas deputadas citadas atuaram na defesa de propostas diferentes e antagônicas entre si (cotas por princípio majoritário x cotas por sistema proporcional).

A partir deste momento do debate ficou evidenciado o confronto entre as ideias (importância das medidas que promovam a maior presença de mulheres nos parlamentos) e os interesses (manutenção dos espaços de poder dos partidos e coligações):

O SR. MORONI TORGAN (DEM-CE).- Esse não foi o acordo, Sr. Presidente. **O acordo foi de votarmos a Emenda nº 57. Estarão rompendo o acordo se quiserem votar a Emenda nº 58.**

[...]

---

<sup>10</sup> Entrevistas concedidas à pesquisadora, através de gravação em áudio e realizadas através de procedimentos da metodologia da Observação Participante.

<sup>11</sup> Como exemplo tomamos a fala do presidente da sessão: “nós fizemos o acordo político de que votaríamos aquilo que as mulheres entendessem que fosse a melhor proposta que as atendesse”. Também a manifestação do Deputado Rogério Rosso, PSD/DF: “nós do PSD fizemos uma reunião de bancada com as mulheres e foi colocada a Emenda nº 57”.

A SRA. BENEDITA DA SILVA - Independentemente, Sr. Presidente, das posições que tenham aqui, nós do Partido dos Trabalhadores gostaríamos de colocar claramente que não estamos quebrando nenhum acordo, muito menos tumultuando esse processo, porque temos interesse nesse assunto, e **há acordo na votação com relação às cotas.**

**A preocupação colocada em relação à questão da proporcionalidade não vai impedir que nós votemos as cotas.** Portanto...

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - [...]

Vieram à reunião da Mesa e pediram realmente a votação da Emenda nº 57. Eu coloquei em votação o destaque de preferência. Esse destaque aqui eu não poderia sequer submeter a voto enquanto não se concluísse a votação da emenda. **Eu o submeti porque havia consenso. Mas agora vejo que não há consenso** (grifo nosso).

As falas da Deputada Benedita da Silva e do Deputado Eduardo Cunha registram dois pontos fundamentais. O consenso que teria sido construído em relação à ideia da reserva de cadeiras não se sustentou ao colocar em questão os interesses partidários: ao se adotar o sistema majoritário para as vagas remanescentes aumentar-se-ia a chance, ao menos em tese, da vaga reservada ser ocupada a partir do protagonismo da mulher eleita, com algum descolamento em relação aos mecanismos de controle partidário.

Conforme preconizam os autores do Institucionalismo Discursivo, os interesses não estão dados, são construídos: “interesses não existem por si só, não emanam ‘automaticamente’ nem de posições objetivas no mundo social nem de qualquer propensão supostamente natural dos seres humanos à ação maximizadora”. Portanto, “as preferências não podem ser simplesmente tomadas como dadas, mas devem ser explicadas” (PERISSINOTO; STUMM, 2017, p. 126).

É importante enfatizar que o Institucionalismo Discursivo reconhece que as instituições são fonte de constrangimentos e influenciam no estabelecimento de regras e regularidades. O diferencial está no fato de trazer a ação concreta dos atores, subjetivamente considerados, para a esfera da construção dos interesses e da produção discursiva.

Conforme registram as notas taquigráficas da sessão de votação, até mesmo as parlamentares da bancada feminina tinham dúvidas sobre qual seria o sistema de cotas em votação; as reservas de cadeiras tem uma complexidade muito maior do que as cotas de candidaturas: as cadeiras efetivamente ocupadas são resultado de fórmulas matemáticas características do sistema eleitoral proporcional, sendo que as escolhas que definem este sistema (como serão computadas as sobras, por exemplo) demandam um intenso trabalho de articulação política. Como a forma da indicação da reserva de cadeiras afetaria diretamente os interesses partidários, o encaminhamento concreto da questão prejudicou a votação.

*Proposta de Emenda Constitucional 134/2015 e estratégias de rearticulação: igualdade e representação no centro da disputa política*

A implementação de reserva de cadeiras parlamentares por cota de gênero (na prática, cotas para mulheres) foi rejeitada em 16/06/15, quando deixou de ser aprovada a Emenda Aglutinativa nº 57.

Durante o processo houve uma articulação da bancada feminina da Câmara dos Deputados com a do Senado Federal, de tal forma que o tema foi imediatamente retomado no Senado logo após a derrota na Câmara. De fato, já em 13/07/15 foi protocolizado, pela Comissão de Reforma Política do Senado Federal, o texto inicial da PEC 98/2015<sup>12</sup>, proposta que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias da

---

<sup>12</sup> Íntegra da tramitação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122308>. Acesso em: 03 mar. 2019.

Constituição para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas três legislaturas subsequentes, denominada oficialmente “PEC da Mulher”.

Notam-se duas diferenças desta nova proposta em relação às que foram discutidas na Câmara dos Deputados (EMA 57 e 58): i. o percentual de 16% das cadeiras na terceira legislatura (era de 15% na Câmara); ii. explicação mais detalhada sobre o tipo de princípio adotado para implementação das cotas - majoritário , *maior votação nominal individual dentre os partidos que atingiram o quociente eleitoral* – e sobre a forma de operacionalização da regra escolhida: *a cada vaga, dentro de cada partido, com a substituição do último candidato do gênero que atingiu o percentual mínimo previsto no caput, pelo candidato mais votado do gênero que não atingiu o referido percentual.*

Em 08/09/15 já estava aprovada em dois turnos, sendo enviada à Câmara dos Deputados, por meio de ofício, em 15/09/15. Alguns fatores são importantes como possível explicação para a relativa rapidez da tramitação (menos de dois meses) da proposta: i. não atinge o próprio Senado, que é a casa legislativa que representa os Estados Federados e, portanto, não obedece à representação sociológica (tipo espelho); ii. o contato entre as bancadas femininas da Câmara e do Senado, o que favoreceu alguma articulação política para a retomada do tema; iii. o fato de já estar instalada, na época, uma Comissão Especial de Reforma Política no Senado Federal, que tinha entre suas atribuições acompanhar os projetos votados na Câmara para subsidiar pareceres entregues a Senadores(as); iv. pelos ajustes realizados no texto, é possível notar que houve uma espécie de curva de aprendizagem, já que o texto sanou problemas levantados na discussão da Câmara: tornou mais transparente o sistema adotado (majoritário, mas somente para candidaturas de partidos que tenham atingido o quociente eleitoral) e a forma de indicação da candidata eleita (operacionalização).

O Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 134-A/15, apresentado na Comissão de Constituição e Justiça da

Câmara dos Deputados, foi aprovado. Nesta Comissão vê-se a retomada, pelos que eram contrários à política de cotas, do argumento fundamental: violação ao princípio da igualdade a partir da perspectiva do(a) eleitor(a). A partir da análise dos votos apresentados em separado, foi possível concluir que foram três os argumentos que fundamentaram os votos contrários, sendo que um seria de ordem técnica - impossibilidade de reapreciação de emenda rejeitada - e dois de ordem política, embora invocados a partir de uma base jurídica - violação do princípio constitucional da igualdade do voto e inexistência do conceito de gênero na Constituição Federal. Embora as três teses possam ser consideradas jurídicas, uma delas - a da impossibilidade de reapreciação de matéria rejeitada - tem um caráter mais objetivo, sendo que as outras duas - voto igualitário e questão sexo/gênero - refletem posicionamentos políticos de ordem mais subjetiva.

Apesar dos votos contrários na Comissão (Resultado final: sim, 29; não, 8; abstenção, 0;), o parecer foi aprovado e a PEC 134/15 foi levada ao plenário da Câmara dos Deputados em 04/10/17. No entanto, não chegou a ser votado, sendo que a matéria não foi apreciada em face do encerramento da Sessão e não houve tramitação desde então.

Ressalta-se que parlamentares contrários à adoção das cotas afirmaram que reservar cadeiras, levando ao parlamento mulheres com menos votos em desfavor de homens mais votados, violaria o princípio do "*one man, one vote*"<sup>13</sup>. A instituição desta reserva de cadeiras estaria criando uma distinção concreta entre o eleitorado, fazendo que o voto

---

<sup>13</sup> *One man, one vote*: o peso do voto de cada cidadão deve ser o mesmo. Ocorre que esta regra é relativizada nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados (art. 45, § 1º, CF). Esse artigo da Constituição Federal estabelece os limites mínimo e máximo dos deputados federais por Estado. Os deputados representam a população, por isso, estados com maior número de habitantes, por óbvio, terão maior número de deputados. No entanto, a CF coloca o limite mínimo de 8 e máximo de 70. Se fosse considerada a proporcionalidade estrita, a partir do número real de habitantes de cada Estado, ocorreria que estados mais populosos - como São Paulo e Minas Gerais - teriam uma super-representação, com capacidade superlativa de impor seus interesses aos demais entes políticos. Em alguma medida, a proporcionalidade que decorre do voto na legenda ou coligação também cria um desequilíbrio de valor de cada voto, na medida em que candidatas(os) mais votadas(os) podem deixar de ser eleitos, em favor de outros menos votados, mas que se beneficiaram do quociente partidário.



de alguns tenha maior peso do que de outros, o que seria uma clara violação ao princípio constitucional da igualdade do voto, previsto no artigo 14 da CFRB/88. Invocou-se a igualdade a partir do direito do eleitor(a). Fica bastante evidente que, como ressalta Phillips (2013, p. 285), os liberais “ainda acham difícil mudar seu foco dos indivíduos para grupos”.

Já quem defendeu a adoção das cotas afirmava que as condições da "política real" impedem a realização do princípio da igualdade entre homens e mulheres, sendo que as políticas afirmativas (como a reserva de cadeiras) seriam uma forma idônea e constitucionalmente correta de efetivar, na realidade, a igualdade entre os cidadãos. Invoca-se o fundamento da necessidade de isonomia, afastando-se a mera igualdade formal, de tal maneira que se possa efetivar o princípio da igualdade previsto no art. 5º da Constituição Federal: *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.* A defesa das cotas para reserva de cadeiras é enquadrada como política pública necessária para a efetivação da igualdade como isonomia (tratamento igualitário com fundamento material, observando-se as condições concretas de possibilidade de concretização da igualdade). As diversas políticas de cotas, também denominadas “ações afirmativas”, conformam-se neste espectro de luta por igualdade material, destacando-se não só o direito que as mulheres têm de serem representadas, mas também o de serem representantes.

### Considerações finais

Constituíram-se como objeto de pesquisa deste trabalho os **processos legislativos** de votação da Emenda Aglutinativa nº 57 (EMA 57) e de debate da Proposta de Emenda Constitucional nº 134/15 (PEC 134/15), ambas proposições legislativas de inclusão de um sistema de

cotas de gênero, com reserva de cadeiras nas casas legislativas de representação popular das três esferas políticas (Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas/ Câmara Distrital e Câmara dos Deputados).

O objetivo geral da pesquisa foi o de buscar compreender como a tensão entre ideias e interesses influenciou as tomadas de decisão nos processos legislativos estudados, avaliando como a polissemia dos conceitos de *igualdade* e de *representação política* foram mobilizados durante os debates parlamentares sobre as propostas legislativas indicadas.

Quanto aos diversos posicionamentos políticos de parlamentares, a resistência à implementação de sistemas de cotas, apesar de fundamentada em visões políticas sobre o que significa a igualdade e a representação legítima na disputa eleitoral, também pode ser atribuída à preponderância de interesses partidários e de grupos políticos, principalmente no momento da votação da EMA 57. Através da análise de pronunciamentos e entrevistas de parlamentares confirmou-se que havia um acordo, entre a bancada feminina e as lideranças, de levar ao plenário a proposta que instituiu a aferição das vagas das cotas a partir do princípio majoritário. Quando a preferência para votação desta proposta já tinha sido aprovada pelo plenário, houve pedido de inversão para que fosse apreciada a EMA 58, que previa a adoção do sistema proporcional para aferição das vagas das cotas. A partir deste momento, instaurou-se um debate não só entre contrários e favoráveis às cotas, mas também entre os que aprovavam sua implantação, mas que tinham entendimentos diversos sobre o critério de representatividade que deveria ser adotado em primeiro lugar: o critério de gênero (princípio majoritário, a mulher mais votada, independentemente do sucesso eleitoral do partido/coligação) ou o critério de representação partidária (a candidata mais votada, por ordem de classificação do partido/coligação no resultado eleitoral).

As dificuldades de articulação também estiveram presentes na votação da PEC 134/15 em plenário, pois foi incluída e mantida na

ordem do dia para votação durante 12 sessões, entre 26/09/17 e 24/10/17, sendo que a matéria não foi discutida e apreciada em face do encerramento das sessões. Este fato aponta para a falta de vontade política de colocar o tema das cotas de reserva de cadeiras na agenda do parlamento, situação que não deve se alterar em futuro próximo, por dois motivos fundamentais: além da nova legislatura ser integrada por parlamentares de um perfil político notoriamente mais conservador, nas eleições de 2018 foi alcançado o percentual de 15% de mulheres que constava da EMA 57, o que deve fortalecer o discurso de que as mulheres não precisam de cotas para serem escolhidas como representantes do povo. No entanto, este argumento ignora o impacto que a alteração legislativa poderia trazer à composição de poder nas esferas municipais e estaduais, com potencial de construção de bases de apoio e estruturas partidárias locais.

Concluimos que a multiplicidade de sentidos atribuídos ao conceito de igualdade e de representação política foi importante para o debate das propostas legislativas estudadas. No entanto, as divergências sobre a relação entre cotas e promoção da igualdade estiveram mais relacionadas a um posicionamento político-ideológico, enquanto a repercussão dos critérios de representação política (majoritário ou proporcional) revelou-se fundamental no momento da votação da proposta, no qual prevaleceu a defesa de interesses institucionais, político-partidários. As ideias foram importantes na construção das propostas e dos acordos, assim como nos debates parlamentares, mas os interesses partidários foram o elemento fundamental na formatação do resultado da votação pela rejeição da EMA 57 e no bloqueio do debate da PEC 134/15.

## Referências

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 7-20, 2002.

- PERISSINOTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 121-148, 2017.
- PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.
- SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Revista Estudos Feministas*, v. 20, n. 2, p. 399-431, 2012.
- TIM, May. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.