



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

CATHY MARY DO NASCIMENTO QUINTAS

**MULHERES NA POLÍTICA:
COTAS, IGUALDADE E REPRESENTAÇÃO NO DISCURSO
PARLAMENTAR**

CATHY MARY DO NASCIMENTO QUINTAS

**MULHERES NA POLÍTICA:
COTAS, IGUALDADE E REPRESENTAÇÃO NO DISCURSO
PARLAMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Silvana Aparecida Mariano

Londrina
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Quintas, Cathy Mary do Nascimento.

Mulheres na política : cotas, igualdade e representação no discurso parlamentar / Cathy Mary do Nascimento Quintas. - Londrina, 2019.
105 f.

Orientador: Silvana Aparecida Mariano.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2019.

Inclui bibliografia.

1. mulheres; política; igualdade; representação - Tese. I. Mariano, Silvana Aparecida . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CATHY MARY DO NASCIMENTO QUINTAS

**MULHERES NA POLÍTICA: COTAS, IGUALDADE E
REPRESENTAÇÃO NO DISCURSO PARLAMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Silvana Aparecida
Mariano
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof^a. Dr^a. Teresa Sacchet
Universidade Federal da Bahia

Londrina, 08 de julho de 2019.

Dedico este trabalho à Prof^a Dr^a Silvana
Mariano.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profª Drª Silvana Mariano pela firme e competente orientação. Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes e Profª. Drª. Teresa Sacchet, pelas observações fundamentais para a finalização do trabalho. Aos servidores, servidoras e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, pelo apoio sempre presente. À minha família, pela paciência e carinho.

QUINTAS, Cathy Mary do Nascimento. **Mulheres na política:** cotas, igualdade e representação no discurso parlamentar. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

RESUMO

Esta dissertação teve como objeto de pesquisa 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 que tinham por objetivo a implementação 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 e Câmara dos Deputados). O objetivo fundamental do trabalho foi buscar compreender como a tensão entre ideias e interesses influenciou as tomadas de decisão nos processos legislativos estudados, avaliando-se como foi mobilizada a polissemia dos conceitos de *igualdade* e de *representação política* durante os debates parlamentares. Para tanto, buscou-se identificar os argumentos favoráveis e contrários à implementação das referidas cotas, com descrição das principais ideias justificadoras das defesas assumidas por cada parlamentar, tomando-se como *corpus* de pesquisa pronunciamentos, entrevistas, relatórios e pareceres, selecionados dentre os veiculados durante a tramitação das propostas legislativas apontadas. A Observação Participante foi a metodologia adotada na fase de pesquisa de campo e de recorte documental. A Análise do Discurso (AD), o Institucionalismo Discursivo (ID) e autoras da Teoria Crítica Feminista foram os referenciais teóricos que iluminaram tanto os critérios de seleção do *corpus* quanto a análise documental.

Palavras-chave: Mulheres na política. Processo Legislativo. Reserva de cadeiras. Igualdade. Representação. Polissemia. Observação Participante.

QUINTAS, Cathy Mary do Nascimento. **Women in politics: quotas, equality and representation in parliamentary discourse.** 2019. 105 f. Dissertacion (Master in Social Science) – State University of Londrina, Londrina, 2019.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation was to investigate the legislative processes for voting on the Agglutinative Amendment No. 57 (EMA 57) and on the debate on Constitutional Amendment Proposal No. 134/15 (PEC 134/15), both of which had the purpose of implementing a system of gender quotas, with reserve of seats in legislative houses of popular representation of the three political spheres (City Councils, Legislative Assemblies and House of Representatives). The main objective of the study was to understand how the tension between ideas and interests influenced decision-making in the legislative processes studied, evaluating how the polysemy of concepts of *equality* and *political representation* during the parliamentary debates was mobilized. In order to do so, we sought to identify the arguments favorable to and against the implementation of these quotas, with a description of the main justificatory ideas of the defenses assumed by each parliamentarian, taking as a *corpus* of research pronouncements, interviews, reports and opinions, selected from those during the course of the proposed legislative proposals. Participant Observation was the methodology adopted in the field research and document cutting phase. Discourse Analysis (AD), Discursive Institutionalism (ID) and authors of Critical Feminist Theory were the theoretical references that illuminated both the criteria of selection of the corpus and the documentary analysis.

Keywords: Women in politics. Legislative process. Reservation of chairs. Equality. Representation. Polysemy. Participant Observation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AD	Análise do Discurso
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil;1988
EMA 57	Emenda Aglutinativa n. 57 da Proposta de Emenda Constitucional n. 182/07
EMA 58	Emenda Aglutinativa n. 58 da Proposta de Emenda Constitucional n. 182/07
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID	Institucionalismo Discursivo
MCD	Modelo das Coalizões de Defesa
NBR	Norma Brasileira

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	IGUALDADE, REPRESENTAÇÃO E MULHERES NA POLÍTICA	12
2.1	SISTEMAS DE COTAS: APONTAMENTOS	12
2.2	TEORIAS DISCURSIVAS E TEORIA CRÍTICA FEMINISTA	19
2.3	IGUALDADE E REPRESENTAÇÃO.....	24
3	METODOLOGIA	37
4	PROPOSTAS DE RESERVA DE CADEIRAS: POLISSEMIA, IDEIAS E INTERESSES NO PROCESSO LEGISLATIVO	46
4.1	VOTAÇÃO DA EMA 57: IDEIAS X INTERESSES	46
4.2	PEC 134/2015: IGUALDADE E REPRESENTAÇÃO NO CENTRO DA DISPUTA POLÍTICA.....	63
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS	85
	ANEXOS	89
	ANEXO A – Relatório de Votação Emenda Aglutinativa nº. 57.....	90
	ANEXO B – Texto da Emenda Aglutinativa n. 57	104
	ANEXO C – Texto da Emenda Aglutinativa n. 58.....	105

1 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 população¹, 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 cadeiras², o percentual ainda está distante da paridade.

A participação política das mulheres e seu impacto sobre qualidade da democracia nas sociedades contemporâneas é tema recorrente desde a segunda metade do século XX: a ausência (ou presença mínima) de mulheres nas arenas institucionais de decisão política e os prejuízos que esta situação acarreta, não só aos processos de empoderamento feminino, mas ao conjunto da comunidade política, é um dos grandes temas do feminismo; já desde início dos anos 1960. O Estado, em especial o Estado-Legislator, principal responsável pela formulação das diretrizes das políticas públicas que deverão ser implementadas pelo Estado-Executor, pode prescindir do olhar e da atuação concreta e das representantes de metade da população?

As questões são muitas e amplas: indaga-se se mulheres na política necessariamente trabalham por causas “essencialmente” femininas ou homens seriam igualmente bons defensores dos direitos e reivindicações das mulheres, se as diversas políticas de cotas são efetivas na promoção do aumento da presença de mulheres nas casas legislativas, se a promoção da igualdade política entre os gêneros deve ser preocupação da legislação eleitoral, etc.

A adoção de legislação com previsão de cotas é um dos instrumentos ~~adotados~~ utilizados historicamente, em nível internacional³, para a promoção da participação política das mulheres. A experiência das cotas parlamentares foi se constituindo como tema de vários estudos acadêmicos. A regra que está atualmente em vigor no Brasil, prevista na

¹ Mulheres formavam 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.

² 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.

³ A legislação de cotas foi impulsionada na América Latina a partir dos anos 1990, como resultado de um movimento internacional de luta por igualdade de gênero (SILVA; HARVEY, 2016).

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 Constitucional⁴ - PEC 182/2007)⁵ ; a segunda foi resultado de uma ação política pontual (Proposta de Emenda Constitucional PEC 134/2015)⁶.

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. 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

⁴ A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é proposição de tramitação diferenciada e que visa alterar o texto da Constituição Federal. Pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49). SENADO NOTÍCIAS. Emenda Constitucional. Glossário Legislativo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>. Acesso em 28 fev. 2019.

⁵ A PEC 182/2007 tramitou durante quase nove anos (30/10/2007 a 01/03/2016) e foi denominada “PEC da Fidelidade Partidária”. Ao longo de sua trajetória de discussão, vários assuntos relativos à reforma política foram inseridos, inclusive as proposições que se transformaram em Emendas Aglutinativas (EMA 57 e EMA 58) que tratavam da reserva de vagas (cotas). Informações sobre a tramitação disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>. Acesso em 28 fev. 2019.

⁶ 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), à exceção do Senado Federal. Informações sobre a tramitação disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>. Acesso em: 28 fev. 2019.

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 Proposta de Emenda Constitucional nº 134/15 – 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, escolhidos a partir dos fundamentos teóricos e metodológicos que orientaram o presente estudo. A lista dos documentos, assim como os motivos que orientaram a escolha do *corpus*, estão apresentados no cap. 3 – Metodologia.

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**, utilizando-se as diferentes concepções de parlamentares sobre *igualdade* e sobre *representação* como critério de escolha ; 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.

Em termos de organização, a dissertação está assim apresentada: após a introdução, o capítulo 2 traz a fundamentação teórica, abordando as teorias discursivas e feministas utilizadas na pesquisa, com discussão sobre a relação entre participação das mulheres na política e sistemas de cotas. O capítulo 3 descreve a metodologia, com ênfase nos procedimentos e pressupostos da Observação Participante. O capítulo 4 apresenta o resultado do estudo crítico dos documentos selecionados – entrevistas, atas, relatórios, pareceres e pronunciamentos – em sua dimensão dinâmica, como registro do processo de discussão legislativa, relacionando-os, em termos argumentativos, a outros dispositivos legais e constitucionais que tratam dos temas da igualdade e da representação política. Por fim, as considerações finais trazem um resumo da pesquisa e conclusões sobre o tema estudado.

Procurando trazer uma contribuição ao debate sobre a participação das mulheres na política, esta pesquisa propôs, em vez do estudo dos impactos de legislação já aprovada, uma abordagem do próprio processo legislativo, com o objetivo de buscar compreender como ideias e interesses influenciaram os debates e decisões sobre as propostas de emenda constitucional que tinham por objetivo instituir reservas de cadeiras por cotas de gênero, a partir da compreensão da dinâmica do processo decisório no âmbito da Câmara Federal.

2 IGUALDADE, REPRESENTAÇÃO E MULHERES NA POLÍTICA

A sub-representação feminina nas arenas de decisão da política institucional brasileira é fato notório e a demanda por mais participação e presença nestas esferas é tema recorrente dos movimentos de mulheres. Para além das questões e especificidades da realidade brasileira, a preocupação com a representação política das mulheres é tema presente na agenda no cenário internacional. A igualdade de gênero é um dos 17 objetivos globais ⁷ da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da ONU, sendo que a liderança e a participação política das mulheres, através da promoção da democracia paritária⁸, são elementos centrais na persecução destes objetivos.

Os diversos sistemas de cotas, em si considerados, não são o objeto da pesquisa. No entanto, para que seja possível a contextualização do debate e do objeto da pesquisa - processos legislativos nos quais foram discutidas e votadas propostas de implementação de reservas de cadeiras nas casas legislativas, tendo o gênero como critério de aferição - teceremos breves apontamentos sobre os debates sobre cotas parlamentares em nível internacional.

2.1 SISTEMAS DE COTAS: APONTAMENTOS

A adoção de legislação com previsão de diferentes sistemas de cotas é um dos instrumentos adotados, em nível nacional e internacional, para incentivar a participação política das mulheres. O pressuposto lógico-teórico seria o de que a garantia de implementação de cotas levaria a um aumento substancial da presença de mulheres na política institucional. Como lembram Silva e Harvey (2016 p. 58), “as políticas de cotas no legislativo estão entre as principais estratégias dos estados para aumentar a participação feminina em espaços de decisão política”. Ressaltam também que “embora haja uma série de nomenclaturas que as possam caracterizar – ações afirmativas, ações positivas, discriminação positiva –, há um entendimento comum sobre seu objetivo compensatório” ou seja, “é finalidade dessa política oferecer tratamento preferencial para grupos que se mostrem

⁷ A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 2015, a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Fundamentada em 17 objetivos globais, os Estados-membros a aprovaram como um plano de ação para promover o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/paridade/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

⁸ O incentivo à atuação das mulheres nas diversas arenas de decisão política é ponto central para a promoção da igualdade de gênero. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/lideranca-e-participacao/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

historicamente em desvantagem”. Registram as autoras (SILVA; HARVEY, 2016, p. 59) que a Argentina foi o primeiro país da América Latina a institucionalizar a política de cotas como lei eleitoral, em 1991, seguida por outros quatorze países latinos nos anos subsequentes: Brasil (1995), México (1996), Paraguai (1996), Bolívia (1997), Costa Rica (1996), Equador (1997), Panamá (1997), Peru (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colômbia (2000), Honduras (2000), Uruguai (2009) e El Salvador (2013). Reforçam que a concentração de adesões às cotas entre os anos de 1996 e 1998 foi decorrência dos compromissos assumidos pelos países na 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres⁹, sediada em Beijing. Nela estavam presentes delegadas de 184 países e representantes de cerca de cinco mil Organizações Não-Governamentais (ONGs). Paralelamente à Conferência, foi realizado em Huairou, cidade localizada a 60 km de Pequim, o Fórum Mundial de ONGs, que contou com a participação de cerca de trinta mil mulheres de todas as etnias, nacionalidades e representações sociais.

Como resultado da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, dois acordos foram firmados pelos 184 países presentes: a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação¹⁰. A Plataforma de Ação, documento assinado por todos os países que participaram do Fórum, continha um conjunto de medidas que deveriam ser adotadas para eliminar os obstáculos que impedem a plena cidadania das mulheres. Em relação à política, foi firmado o compromisso criação de mecanismos que favorecessem a igualdade de participação das mulheres nas decisões políticas, diminuindo o desequilíbrio nas relações de poder.

Pela Declaração de Pequim, os governos reconheceram que, apesar dos avanços, persistia a falta de isonomia entre homens e mulheres. Em razão disso, os governos comprometeram-se a adotar medidas de efetivo combate às discriminações e desigualdades, sendo que o sistema de cotas – reserva de vagas nas candidaturas às eleições proporcionais em níveis municipal, estadual e federal para mulheres – foi adotado no Brasil para atender parte das propostas tiradas na Plataforma de Ação de Pequim, de forma a incentivar as mulheres a ocupar espaços na política institucional e diminuir o desequilíbrio representativo.

Como destacam Silva e Harvey (2016, p. 61), os “processos de implementação das cotas na América Latina aconteceram paralelamente à discussão na Europa sobre a inserção paritária da mulher no parlamento, isto é, a ocupação de 50% das

⁹ Informações sobre a IV Conferência Mundial sobre a Mulher disponíveis em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

¹⁰ Documentos disponíveis em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

vagas”. As autoras citam exemplos de quatro países da América Latina que instituíram norma de paridade política para os cargos representativos nacionais: “O Equador o fez constitucionalmente em 2008, a Bolívia e a Costa Rica em 2009 e Honduras em 2012”. Na esfera subnacional, “Argentina (2000), Venezuela (2005 e 2008) e Nicarágua (2012) criaram algumas regras semelhantes”. Destacam ainda que “entre os quatro países que instituíram a paridade, só a Bolívia conseguiu alcançá-la de fato”.

Ainda tratando do tema da discussão sobre a representação paritária na América Latina, registra-se que durante a XXIX Assembleia Geral do Parlamento Latino-americano, ocorrida nos dias 19 e 20 de outubro de 2013, aprovou-se a *Resolução sobre a participação política das mulheres*. Neste documento, parlamentares reafirmaram “o compromisso com a igualdade substantiva das mulheres e dos homens, promovendo um Marco Normativo que reconhece que a paridade é uma das forças fundamentais da democracia e que seu objetivo é atingir a igualdade no poder, na tomada de decisões e nos mecanismos de representação social e política para erradicar a exclusão estrutural das mulheres” (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018, p. 09). O Marco Normativo para consolidar a Democracia Paritária (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018), foi aprovado em 28 de novembro de 2015, na cidade do Panamá, durante a Assembleia Geral do Parlamento Latino-Americano e do Caribe (Parlatino).

Segundo consta em seu prólogo, o Marco-Normativo “passará a ser usado como referência pelos Parlamentos nacionais da região para a implementação de reformas institucionais e políticas que promovam e assegurem a igualdade substantiva entre homens e mulheres em todas as esferas de tomada de decisão” (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018, p. 09). O documento faz um balanço dos avanços na garantia dos direitos das mulheres desde a adoção da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, a IV Conferência Mundial da Mulher em 1995 e a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, cujo objetivo 3 propunha “promover a igualdade entre os sexos e o empoderamento da mulher” (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018, p. 14). Destaca o pioneirismo da América Latina na celebração de acordos, mas ressalta que “para atingir uma Democracia Paritária na região, agora é necessário identificar os desafios pendentes, com a plena e ativa participação de todas as mulheres, em sua diversidade, como pré-condição para a boa governança e para atingir a igualdade substantiva ou de resultados em todas as esferas do desenvolvimento” (ONU MULHERES; PARLAMENTO

LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018, p. 15). O artigo 8 do documento afirma que “o compromisso do Estado inclusivo com a Democracia Paritária configura-se como uma política de Estado, que obriga os poderes executivo, legislativo, judiciário e eleitoral a sua aplicação em toda a estrutura territorial” (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018, p. 36).

O documento (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018) dedica o Título III ao tema da representação paritária em sua relação com os sistemas eleitorais. O Título IV trata da relação entre democracia paritária e partidos políticos, movimentos políticos e candidaturas independentes. Aborda expressamente a adoção de cotas de gênero nas regras eleitorais, classificando-as como medidas especiais de caráter temporal que “visam eliminar as desvantagens existentes incorporando um tratamento diferencial durante um período definido nas legislações e regulações. Com a inclusão de uma porcentagem mínima de mulheres visa incrementar sua presença em todos os âmbitos e acelerar a igualdade entre homens e mulheres na tomada de decisões” (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018, p. 46).

Para uma abordagem do contexto brasileiro, destaca-se o conjunto de informações que constam no estudo de Araújo (2009, p. 8): segundo a autora, políticas de cotas e sistemas políticos estão relacionados diretamente ao debate sobre representação descritiva e representação substantiva. Embora a simples presença de mulheres não seja garantia da representação de interesses da pauta feminina por intuição percebe-se que a ausência de mulheres induz a uma menor probabilidade de abordagens temáticas relativas à agenda das mulheres.

No Brasil, o sistema de cotas eleitorais de gênero foi aprovado pelas Leis n. 9.100/95 e, posteriormente, n. 9.504/97. A primeira, em seu art. 11, § 3º, determinava que vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser reservadas para candidaturas de mulheres. Já a Lei 9504/97, em vigor atualmente, previa uma reserva de 25% das vagas das candidaturas para a eleição de 1998 e foi alterada em 2009. Entre outras mudanças na legislação eleitoral e partidária, a Minirreforma de 2009 (Lei nº 12.034) estabeleceu no parágrafo 3º do artigo 10 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) que “cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”. Substituiu-se a expressão anterior “deverá reservar” por “preencherá”, o que significa que a distribuição dos percentuais entre os sexos passou a ser obrigatória e não mais facultativa.

Conforme registra Brunetta (2005, p. 29), reportando-se aos debates que precederam a aprovação de Lei 9.100/95, a resistência à implementação das cotas vem daqueles que ocupam os nichos de poder: “os discursos proferidos sobre o tema ‘participação da mulher no campo político e da proposição das políticas de cotas’ realçam que a institucionalização de ações afirmativas são frutos dos embates entre os agentes do campo político hierarquizado”, sendo que “estes usam de seus capitais e trunfos visando dominar a competição e reproduzir aquilo que está presente no campo, isso ainda com vistas a perpetuarem o poder”. Em um campo altamente centralizado e hierarquizado, o acesso aos postos de comando continua restrito àqueles que já o ocupam ou a quem estes fazem como sucessores.

Apesar do aumento do número de candidatas após a implementação das cotas nas nominatas dos partidos, a elevação na quantidade de mulheres efetivamente eleitas foi de apenas 2,5 pontos percentuais, passando de 7,4% em 1994 para 9,9% em 2014. Em 2018, o percentual de eleitas elevou-se para 15%. Como destacam Silva e Harvey (2016, p. 60), o Brasil, mesmo com cotas funcionando desde 1995, foi o país que menos avançou dentre os países da América Latina¹¹.

A observação destes dados—traz um questionamento inevitável: porque, mesmo com 30% das vagas de candidaturas asseguradas pela lei de cotas, o crescimento da presença de mulheres na Câmara Federal é lento, sugerindo que as a lei de cotas não se mostrou suficiente para aumentar a representatividade política feminina? Este trabalho não tem o objetivo de trazer respostas (nem mesmo provisórias ou parciais), mas a indagação é importante por fazer parte das motivações e intervenções presentes nos discursos de parlamentares que defendem a implementação de políticas de cotas. Defensores da adoção da reserva de cadeiras afirmam que as cotas parlamentares são instrumento de redução da desigualdade na política e prestigiam a efetividade na representação política das mulheres. Quem recusa sua aprovação, aduz que as cotas afrontam o princípio da igualdade do voto e

¹¹ Registram as autoras que a Bolívia possui a maior cifra da região; com um aumento de 42 pontos percentuais em 18 anos. O país é o segundo maior em termos de representação feminina no parlamento, dentre 140 nações analisadas pelo IPU-Women in Parliament, em 2015. Além da alta representação feminina da Bolívia (2º lugar), se destacam países como Equador com 41,6% (8º lugar); México com 38% (15º lugar), Costa Rica com 33,3% (25º lugar) e El Salvador, que apesar de ter implementado a política recentemente, conta com 32,1% (26º lugar). Dentre os quinze países listados, há alguns cujo percentual é intermediário, como a Venezuela com 17% (82º lugar), o Panamá com 19,3% (72º lugar), a Colômbia com 19,9% (69º lugar), a República Dominicana com 20,8% (63º lugar), o Peru com 22,3% (58º lugar) e Honduras com 25,8% (46º lugar). O Uruguai conta com 16,2% de mulheres no seu parlamento (84º lugar), sendo que neste país a cota valeu somente para o pleito de 2014. O Paraguai, em 1997, tinha o menor percentual da região, com 2,5% de representantes femininas. Com cotas desde 1996, o país conseguiu subir a representação para 15%, ocupando a 88º posição do ranking (SILVA; HARVEY, 2016).

violam a legitimidade representação política. A política de cotas está estreitamente relacionada aos debates sobre igualdade, representação e qualidade da democracia.

São muitas as controvérsias sobre a eficácia da implementação de políticas de cotas como forma de garantir o aumento da representação das mulheres nos espaços de decisão política institucional. Sacchet (2012) afirma que são duas as questões principais relativas ao sistema de cotas. A primeira está relacionada à representação: “a impossibilidade de definir objetivamente o que significa representação política parece tornar sem sentido a demanda por uma maior presença de grupos discriminados em esferas legislativas como meio de aumentar a *accountability* desses espaços. Afinal, a quem os representantes deveriam prestar contas?” (SACCHET, 2012, p. 401-2). A segunda questão é relativa ao caráter “essencializante” da proposta de cotas. Segundo a autora, “a proposta de inclusão política de grupos como um meio democratizante de processos político-decisórios, que os tornaria mais expressivos das visões e dos interesses de vastos setores sociais, também é contestada por razões similares”. Concluindo, afirma que “não há nada que garanta que pessoas com traços físicos e experiências pessoais semelhantes tenham visões similares sobre seus interesses ou se reconheçam como portadoras de identidades comuns” (SACCHET, 2012, p. 402).

O fato é que, no Brasil, nem sequer o aumento da representação ~~deseritiva~~ puramente numérica, as mulheres conseguiram alcançar. Como ressaltam Harvey e Silva (2016, p. 65), é preciso avançar e pensar para além das cotas, já que a história vem comprovando que não são suficientes para a promoção da igualdade de gênero na política:

[...] cabe salientar que cotas, por si, não dão conta de incluir as mulheres na política. As desigualdades de gênero geralmente são amparadas por **processos muito mais complexos que os institucionais**. É preciso de políticas públicas que promovam a igualdade também na cultura política, na família, nas instituições religiosas, no mundo do trabalho, na representação da mulher na mídia, entre outras. (grifo nosso).

Importante ressaltar que, enquanto no Brasil ainda estamos na fase de discussão sobre a efetivação das cotas, em outros países da América Latina, como visto, já se trabalha com a ideia de **paridade**, a partir do conceito de “democracia paritária”:

A proposta de avançar rumo à Democracia Paritária supõe um passo mais. Situa o sistema democrático no centro das transformações. Representa um modelo de democracia no qual a paridade e a igualdade substantiva encarnam os dois eixos estruturantes do Estado inclusivo. Mas, além disso, sua colocação em andamento e consolidação implica na evolução em direção às relações equitativas de gênero, assim como também de etnia, de status socioeconômico e de outras relações para igual gozo e desfrute de direitos.

Trata-se de um conceito integral que transcende o meramente político. Não estamos perante um assunto de mulheres, nem sequer de relação entre os

gêneros, mas sim perante uma oportunidade para decidir sobre o modelo de Estado que queremos para nossa região. (ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2018, p. 19)

O Brasil, no entanto, ainda se observa movimento em sentido contrário à instituição ou consolidação de mecanismos legais que promovam a paridade, como se pode ver no exemplo de notícia publicada¹² em 28 de fevereiro de 2019 no site do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil:

OAB e IAB repudiam projeto de Lei que acaba com cota de 30% de candidatas mulheres nas eleições.

O Conselho Federal da OAB e o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) divulgam uma nota, nesta quinta-feira (28), para repudiar o projeto de Lei de autoria do senador Angelo Coronel (PSD/BA) que tem por objetivo revogar a cota mínima de 30% de candidatas mulheres nas eleições para cargos proporcionais.

O projeto do senador baiano, que foi lido na sessão plenária na terça-feira (26) e começou a tramitar na casa, tenta extinguir o § 3º do Art. 10 da Lei 9.504/97, que determina a cota de gênero de pelo menos 30% das vagas para candidaturas de cada sexo, o que garante pelo menos 30% de mulheres entre as candidatas nas eleições.

As entidades repudiam a tentativa de alterar a medida que já demonstrou a sua efetividade e importância. O resultado das eleições de 2018 corrobora a eficácia da ação afirmativa, pois de um total de 193 países monitorados pela Inter-Parliamentary Union, o Brasil saiu da 153ª posição de 2014 para a 132ª colocação no ranking mundial de representação feminina no parlamento. A representatividade das parlamentares passou para 15% da Câmara dos Deputados e 16,04% do Senado Federal, superando os indicadores das eleições de 2014 (9,9% da Câmara dos Deputados; e 14,8% do Senado Federal).

O Conselho Federal da OAB e o IAB consideram que a cota de gênero nas eleições significa a consolidação de um avanço civilizatório necessário e o aprimoramento do regime democrático brasileiro.

Ao que tudo indica, os avanços promovidos pela atual política de cotas ainda estão longe de serem consolidados no Brasil. Como bem explicitado no Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária, o conceito de democracia paritária pressupõe uma transformação no sistema democrático que vai muito além do incremento da participação das mulheres na política: proclama a necessidade de um novo modelo de Estado. As movimentações em sentido contrário que se articulam entre parlamentares eleitos em 2018 - das quais a notícia acima é um exemplo - podem efetivamente colocar em risco as conquistas das duas últimas décadas.

¹² OAB. OAB e IAB repudiam projeto de Lei que acaba com cota de 30% de candidatas mulheres nas eleições. OAB Nacional. Notícias. 28 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/57039/oab-e-iab-repudiam-projeto-de-lei-que-acaba-com-cota-de-30-de-candidatas-mulheres-nas-eleicoes>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

Como enfatiza Sacchet (2009, p. 2), “a participação das mulheres em processos de tomada de decisão, tanto naqueles ligados à iniciativa privada quanto naqueles ligados a cargos públicos, é baixa no mundo todo”. Destaca ainda que no Brasil “ela surpreende particularmente no que se refere ao âmbito político representativo” (SACCHET, 2009, p. 2).

2.2 TEORIAS DISCURSIVAS E TEORIA CRÍTICA FEMINISTA

Os pronunciamentos e pareceres ~~elaborados pelas assessorias parlamentares~~, veiculados nas sessões de debates realizadas em Comissões e Plenário, assim como propostas de alteração legislativa e textos legais efetivamente aprovados, podem ser tomados como documentos que permitem dimensionar o grau de tensão política que envolve a instituição de cotas e a ampliação da representação feminina. Neste contexto, a Análise do Discurso disponibiliza subsídios teóricos que podem servir de instrumental para a pesquisa. A percepção é a de que o discurso é, ao mesmo tempo, óbice à emancipação e incrementador da situação de exclusão, como observa Salgado *et al* (2015, p. 168):

Diante dessa situação [de exclusão do cenário político], é imperativo falar sobre os **obstáculos simbólicos que impedem a candidatura das mulheres**. Suas trajetórias sociais e sua situação estrutural frente às relações de gênero, junto às políticas institucionais e à maneira que a competição eleitoral funciona no país não lhes oferecem um cenário favorável [...]. é necessário contemplar as **intersecções entre as relações sociais de gênero**, com seu **arsenal de preconceitos e estereótipos** manifestados nos espaços públicos. A partir daí, faz-se a análise das características do sistema político e eleitoral, que podem ser mais ou menos favoráveis ao ingresso dos setores historicamente excluídos no campo político. (grifo nosso).

Os obstáculos simbólicos perpassam os argumentos contrários e favoráveis à implementação de cotas, sob as mais variadas formas. Quanto ao tema da reserva de vagas, na prática, diante da histórica e objetivamente demonstrável disparidade entre o número de homens e mulheres que ocupam cadeiras nos órgãos legislativos de todas as esferas, o que se pretende, no curto prazo, é uma reserva de vaga para o gênero feminino. Tal entendimento se explicita no próprio relatório da sessão deliberativa que rejeitou a EMA 57¹³: Discussão da Emenda Aglutinativa nº 57 (Cota para Mulheres). Note-se que, embora a reserva de vagas

¹³ BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ordem do dia no plenário 16/06/2015**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=39651>>. Acesso em: 23 out. 2016.

não seja para as mulheres, e sim para o gênero (sexo) minoritário na disputa eleitoral concreta, os próprios textos oficiais referem-se à EMA 57 como **Cota para Mulheres**.

Utilizando referenciais teóricos relacionados à produção discursiva, a pesquisa buscou compreender como os debates parlamentares sobre as propostas legislativas de instituição de cotas parlamentares colocaram em evidência a existência de distintas concepções sobre igualdade e representação política. O propósito não foi o de realizar a análise de cada um dos discursos parlamentares trazidos para o corpo da dissertação, mas sim **utilizar conceitos e paradigmas teóricos** da Análise do Discurso (AD) e do Institucionalismo Discursivo (ID) para fazer o recorte do *corpus*: pronunciamentos de deputadas e deputados que participaram efetivamente dos debates ocorridos durante o processo legislativo de discussão e votação da EMA 57 e da PEC 134/15; pareceres dos deputados que apresentaram votos divergentes em votações; pareceres de relatores das propostas, etc.

A partir do material selecionado, que indica concepções não só distintas, mas até mesmo antagônicas sobre quais seriam as definições de igualdade e de representação política legítima, ganha destaque a característica polissêmica dos vocábulos. A polissemia¹⁴ pressupõe a multiplicidade de sentidos. Mas, como observa Orlandi (1996c, p. 27), “o sentido, para a AD, não está fixado a priori como essência das palavras, nem tampouco pode ser qualquer um: há a determinação histórica.” E esta determinação histórica se materializa na polissemia, conforme se depreende das palavras de Orlandi (1996a, p. 137):

A polissemia desloca o “mesmo” e aponta para a ruptura, para a criatividade: **presença da relação homem-mundo**, intromissão da prática na/da linguagem, **conflito entre o produto, o institucionalizado, e o que tem de se instituir**. É o que pode ser visto por um estudo da linguagem que se volte para o uso, para o processo, para a interação. A **tensão constante com o que poderia ser**.

[...]

A polissemia é “a fonte do sentido”, uma vez que é a própria condição de existência da linguagem. (grifo nosso).

No caso deste estudo, tratamos da polissemia que marca tanto a noção de igualdade quanto a de representação política e que se materializa nos diversos discursos trazidos para a análise.

Sobre este universo de constituição do discurso na esfera política, interessante atentar para as palavras de Christofolletti (2000, p. 37):

¹⁴ Polissemia: Propriedade que uma palavra tem de assumir vários sentidos. POLISSEMIA. In: Dicionário Michaelis. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/polissemia/>>. Acesso em 02 mar. 2019.

O político só tem o discurso. É esta a moeda na política entre os partidos e entre os candidatos, é esta a arma contra os adversários. O discurso ainda é a isca para o eleitor, é o chamariz para as massas. É no discurso que reside o espírito e o sumo da política, para além dos conchavos, das proposições parlamentares, das assinaturas de decretos, da execução de leis e ordens. É no discurso que a política repousa, é ali que ela se realiza, que se contrai e se expande. Seja no comício, na tribuna, na campanha, no pronunciamento pela televisão. O político se materializa no discurso, porque é neste plano que suas convicções (e seus logros), seus planos (e seus segredos), seus posicionamentos (e suas omissões) ficam marcados.

A coleta de dados em campo e a seleção documental foram orientadas pelos procedimentos da Observação Participante, iluminados pelas perspectivas apontadas pelo Institucionalismo Discursivo e pela Análise do Discurso.

A partir dos pressupostos do Institucionalismo Discursivo, concebido a partir do que a literatura da Ciência Política denomina “virada ideacional”, buscou-se compreender o papel das ideias sobre participação política das mulheres, cotas, igualdade e representação política influenciaram o debate no processo legislativo das propostas de reserva de cadeiras. Conforme ensinam Perissinoto e Stumm (2017, p. 121), a perspectiva da virada ideacional assumiu uma “postura crítica diante dos limites explicativos dos diversos institucionalismos até então vigentes (escolha racional, histórico e sociológico)”, defendendo que “somente a inclusão das ideias dos atores políticos poderia explicar adequadamente os processos decisórios. Assim, em termos muito gerais, essa literatura defende que ideias importam”. Os mesmos autores afirmam (PERISSINOTO; STUMM, 2017, p. 126) que “a virada ideacional promovida pelo ID permitiria sair da cilada dos ‘interesses objetivos’ ao reconhecer o impacto das ideias sobre os desejos dos atores”, sendo que “o ID recusa a proposição de que interesses objetivos, derivados automaticamente de localizações estruturais, produzem, por si só, preferências que, por sua vez, afetam a conduta” e “a proposição geral de que ideias importam é operacionalizada em trabalhos empiricamente orientados” (PERISSINOTO; STUMM, 2017, p. 122).

Conforme preconizam os autores do ID (PERISSINOTO; STUMM, 2017, p. 126), 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).

Podem ser assim resumidos os pressupostos do Institucionalismo Discursivo:

1. as ideias dos atores políticos, e não os constrangimentos institucionais, é que podem explicar adequadamente os processos decisórios;
2. recusa a proposição de que interesses objetivos, que seriam derivados automaticamente de localizações estruturais, podem produzir, por si só, preferências que afetam diretamente a conduta;
3. os interesses são, precipuamente, constituídos a partir da percepção que os agentes têm sobre si próprios e de sua posição no mundo, tornando-os um construto particular;
4. a proposição geral de que “ideias importam” é construída e operacionalizada em trabalhos empíricos;
5. ao se habilitar a tomar as respostas subjetivas à realidade material como seu objeto de pesquisa, esta teoria permite o desenvolvimento de estudos nos quais as preferências não podem ser simplesmente tomadas como dadas, mas devem ser explicadas.

É importante enfatizar que o ID 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:

[...] o ID introduz no debate o conceito de discurso, que descreve essencialmente a **dinâmica dos argumentos em interação como forma de convencer os outros**. [...]. O ID apresenta, assim, a grande vantagem de **não pensar a política apenas em termos de relações de poder e pressão, mas também como interação discursiva produtora de aprendizados**, como sugerido por Hecló (1974), e a serviço da construção de “comunidades imaginadas” (Anderson 1991; P. Hall 1993).

Mais uma vez, não se trata de negar o óbvio, isto é, recusar que a política é amplamente marcada por relações de poder entre grupos de pressão que querem ver seus interesses contemplados nas políticas públicas (Kangas *et al.*, 2014), mas de mostrar que as trocas discursivas, as justificativas intelectuais (Crawford 2006) e o aprendizado são mais frequentes na vida política do que supõem alguns teóricos (Pierson 2000). Segundo Hecló (Hecló 1974), **relações de poder entre grupos pode ser o “gatilho” ou o “estímulo” para se fazer algo, mas não explica porque dado curso de ação concreto foi escolhido em detrimento de outros: o *what to do* depende muito do embate discursivo, de ideias legítimas e do aprendizado com políticas passadas** (PERISSINOTO; STUMM, 2017, p. 127) (grifo nosso).

Igualmente importante é ressaltar que o ID, ao enfatizar o papel das ideias na construção dos processos decisórios, não pode ser confundido com alguma forma de

idealismo, como salientam Perissinoto e Stumm (2017, p. 142-3): para estes autores, “ os próprios adeptos da virada ideacional reconhecem que o idealismo é um perigo a se evitar e afirmam que o impacto das ideias ocorre sempre acompanhado do peso dos fatores estruturais”. Ao considerar o funcionamento das instituições, o ID considera, de um lado, “suas origens e o quadro mental dos seus construtores, que terminará por moldar a forma final assumida por elas”, por outro lado, os “embates discursivos que ocorrem dentro e fora das instituições e que são capazes de alterá-las, refundá-las ou mesmo criar novas instituições” (PERISSINOTO; STUMM, 2017, p. 143).

Neste ponto, é fundamental observar que os discursos são narrativas que se constroem através da **articulação da linguagem com a História**. Assim, ID e AD são instrumentos teóricos aptos a serem utilizados nos estudos em que se visa compreender como processos dialógicos são construídos a partir de pronunciamentos e suas condições históricas de produção, como no caso do processo legislativo estudado neste trabalho.

Como observa Orlandi (1996a, p.12), na análise de conteúdo clássica o texto aparece como “*ilustração* da situação em que foi produzido, situação esta já constituída e caracterizada de antemão”, e é usado como pretexto para “demonstrar o que já está definido *a priori* pela situação”. Já a AD opera a partir do movimento contrário: “ao considerar que a exterioridade é constitutiva, ela parte do texto, da historicidade inscrita nele, para atingir o modo de sua relação com a exterioridade. A autora considera que, se a situação é constitutiva, ela está atestada no próprio texto, em sua materialidade (que é de natureza histórico-social)”. (ORLANDI, 1996a, p. 12-3). A mesma autora traz a definição do instrumental teórico da AD, utilizado como diretriz na seleção e dos pronunciamentos, relatórios e pareceres utilizados neste trabalho:

(...) embora pressuponha a Linguística, se distingue dela em pontos cruciais, pois não é nem uma teoria descritiva, nem uma teoria explicativa. A AD se pretende uma **teoria crítica** que trata da **determinação histórica dos processos de significação**. [...] visa menos a interpretação do que a compreensão do processo discursivo, [...] problematiza a atribuição de sentido(s) ao texto, procurando mostrar tanto a materialidade do sentido como os processos de constituição do sujeito, que instituem o funcionamento discursivo de qualquer texto Orlandi (1996a, p. 12-13) (grifo nosso).

Tomar os discursos - pontos de intersecção da linguagem com a história- como objeto de investigação acadêmica não pode ser compreendido como um “simples” estudo do texto escrito ou falado, mas também do contexto que se incorpora à narrativa que se produz, uma aproximação com a construção fundamental que esta própria linguagem

opera. Atores não apenas *se utilizam* da linguagem para veicular suas ideias, *são constituídos* por esta própria linguagem.

E para a compreensão deste processo de materialização, em que linguagem e enunciador mutuamente se constroem, a AD ofereceu instrumental teórico e metodológico ~~que foi capaz de~~ para viabilizar a realização do objetivo desta pesquisa, qual seja, procurar compreender como a tensão entre ideias e interesses influenciaram o processo legislativo estudado.

A partir da perspectiva de que o discurso que se materializa no texto é resultado da complexa interação entre atores, ideias, linguagem e a condição de produção, não há cisão entre texto e contexto, mas movimento, interação, construção recíproca e unidade de significação entre eles. Como Orlandi destaca (1996c, p. 24), a AD não opera como “mera aplicação da linguística sobre as ciências sociais ou vice-versa. A AD se forma no lugar em que a linguagem tem de ser referida necessariamente à sua exterioridade, para que se apreenda seu funcionamento, enquanto processo significativo”. E este processo de interação entre sujeitos¹⁵, que produz o texto como unidade de significação, ajusta-se à perspectiva de estudo do tema da narrativa condutora em questão, que pode ser definida como o embate discursivo pela fixação de sentidos dos conceitos de *igualdade* e *representação política* ocorridos durante a tramitação das propostas legislativas que veiculavam propostas de cotas de cadeiras nas casas legislativas.

A utilização do ID e da AD como instrumentais teóricos e perspectivas de análise mostram-se adequados e efetivos: a linguagem, utilizada no embate da disputa política, não é um simples meio de expressão do conflito, ela é parte inerente ao cenário construído na disputa pelo poder, é ela própria que conduz o sentido e a materialidade das narrativas políticas que vão se construindo. Como explica Orlandi (1996c, p. 25), a AD “trabalha no entremeio, fazendo uma ligação, mostrando que não há separação estanque entre a linguagem e sua exterioridade constitutiva”.

2.3 IGUALDADE E REPRESENTAÇÃO

Além das teorias discursivas, foram tomados da Teoria Crítica Feminista conceitos que permitiram densificar a investigação sobre os diversos sentidos que os termos

¹⁵ Como destaca Brandão (1996, p. 92), na AD o sujeito se afasta de uma noção idealista ou imanente: o sujeito “não é a origem, a fonte absoluta do sentido, porque na sua fala outras falas se dizem”. A AD é uma teoria não subjetivista da enunciação.

igualdade e representação podem adotar e que foram mobilizados no *corpus* estudado. Os trabalhos de Anne Phillips que tratam da *política de presença e política de ideias* e os de Nancy Fraser¹⁶, que tratam da construção de sua Teoria da Justiça (análise tridimensional das formas de injustiça - material, cultural e política), foram tomados como aporte teórico da pesquisa. De Fraser, tomamos o entendimento da *representação* como remédio para a desigualdade na política. De Phillips, o debate sobre os pontos de intersecção entre *presença e ideias*.

Inicialmente trataremos do conceito de *representação*, terceiro elemento da Teoria da Justiça de Fraser¹⁷. Importante registrar que as reflexões iniciais da autora estavam focalizadas em duas formas de injustiça: a socioeconômica e a cultural, ambas tratadas em seu artigo de 1995, “*From Redistribution to Recognition? Dilemmas of justice in a ‘postsocialist’ age*”. Como remédio para atacar a baixa participação política das mulheres, terceiro ponto das formas de injustiça, Fraser propõe a adoção de mecanismos de promoção de participação paritária. Como o tema da injustiça política é que está mais diretamente relacionado ao objeto deste trabalho, apenas trataremos deste vértice do trinômio das formas de injustiça abordadas por Fraser com mais vagar. No entanto convém destacar que esta divisão é meramente analítica e atende aos fins acadêmicos e de formulação teórica, uma vez que as injustiças de ordem socioeconômica (material) e de matiz cultural (simbólica) estão em interação direta e permanente com as injustiças de valoração política (representação não paritária). Fraser (2002, p. 3) afirma que embora “lutas pela redistribuição não se apresentam como antitéticas às lutas pelo reconhecimento, elas tendem a ser dissociadas destas últimas”. A mesma dinâmica se aplica à luta por representação, terceiro elemento a ser incorporado à teoria de justiça: lutas por redistribuição, reconhecimento e representação são complementares, e não excludentes entre si.

Conforme registra Silva (2013, p. 125), em 2005, com a publicação do texto “*Reframing justice in a globalizing world*” na revista *New Left Review*, “Fraser “lança mão do conceito de *representação* e daí em diante o modelo parece não sofrer grandes acréscimos

¹⁶ A escolha de Fraser, dentre outras várias teóricas feministas, deu-se fundamentalmente por uma abordagem central de seu trabalho: a distinção entre injustiça socioeconômica e injustiça cultural tem função meramente analítica e ~~que~~ a injustiça política (terceiro fator na sua Teoria da Justiça de base tridimensional) está umbilicalmente ligada às duas anteriores. Além disto, a autora estabeleceu profícuos diálogos com a Teoria do Discurso, que também está presente na fundamentação teórico-metodológica deste trabalho.

¹⁷ Entre 1995 e 2005, segundo registra Silva (2013, p. 125), Fraser trabalhou com um modelo dual de formas de injustiça: para a injustiça socioeconômica, a proposta de remédio era a redistribuição; para a injustiça cultural, o reconhecimento; apesar de já trabalhar com a ideia de representação desde o início dos anos 90, somente a partir de 2005 o conceito aparece como terceiro fator de injustiça, passando de dual para tridimensional a sua Teoria da Justiça.

conceituais ou metodológicos, sendo apenas aprofundados os elementos já existentes”. Embora desde 1996 a ideia de *participação paritária* já apareça nos textos de Fraser como um “conceito normativo central” para a justiça, ela “ainda não introduz uma tridimensionalidade na teoria” (SILVA, 2013, p. 137). Naquele momento, a noção de paridade participativa está relacionada à ideia da construção de arranjos sociais que viabilizem que todos os membros adultos de uma sociedade interajam como iguais. Assim, a paridade de participação, nos textos de Fraser produzidos entre 1996 e 2005, é descrita como uma condição, como um preceito que ilumina seu conceito de justiça de caráter bidimensional, que envolve as dualidades de injustiças – socioeconômica e cultural – e de remédios – redistribuição e reconhecimento.

Como exposto, somente a partir de 2005, sob forte influência das reflexões sobre o processo de globalização, o conceito de participação paritária concretiza uma abordagem tridimensional das formas de injustiça, com a incorporação da política à Teoria de Justiça de Fraser, como destaca Silva (2013, p. 158):

Dessa forma, a falsa representação constitui um terceiro tipo de injustiça a ser remediada, ao lado da má distribuição e do não reconhecimento. Ou seja: Fraser visualiza que não se luta apenas para ser reconhecido – superando as hierarquias de status – e para ter um acesso igualitário a bens materiais – superando a desigualdade de classe –, mas também para **ser genuinamente representado nos espaços decisórios**, ser visto como um **interlocutor legítimo** nesses espaços e para que eles sejam regidos por **procedimentos democráticos** (grifo nosso).

Como explicitou Fraser (2008 *apud* Silva, 2013, p. 167), o remédio para atacar a injustiça, em sua dimensão política, é a representação. É muito importante assinalar que a promoção da participação paritária, em resposta à demanda por igualdade (em um dos possíveis sentidos, conforme trataremos adiante), é fundamental para a compreensão dos argumentos apresentados por parlamentares que defendem a adoção de cotas de reserva de cadeiras nas casas legislativas. Mas, registre-se, a participação paritária, para Nancy Fraser, não é objetivo a ser alcançado somente na esfera política, mas também nas dimensões material e simbólica. Embora o diagnóstico da existência de injustiças de ordem propriamente política tenha levado a autora a construir uma tipologia tridimensional das injustiças, ela deixa claro que a participação paritária não se resume a este terceiro elemento

Embora eu conceba distribuição e reconhecimento (e agora representação) como duas (agora três) dimensões conceitualmente irreduzíveis da justiça, eu subordino ambas (todas) sob a norma única e abrangente da paridade participativa. Para mim, portanto, toda injustiça viola um único princípio normativo. Assim, minha visão é bidimensional (agora tridimensional), mas

normativamente monista (FRASER, 2008, p. 337 *apud* SILVA, 2013, p. 167)¹⁸.

Desta forma, resta claro que, embora analiticamente distintas, as três dimensões de injustiça (socioeconômica, cultural e política), assim como os remédios indicados para atacá-las (reivindicações por redistribuição, reconhecimento e representação) estão entrelaçadas e se reforçam de maneira recíproca.

Ainda na esfera da teoria crítica feminista, as reflexões de Anne Phillips sobre “política de ideias” e “política de presença” são de fundamental importância para a compreensão dos argumentos sobre o sistema de cotas, neste trabalho consubstanciados nos discursos favoráveis e contrários à aprovação da Emenda Aglutinativa nº 57 da PEC 182/2007 e da Proposta de Emenda Constitucional 134/2015.

Uma questão que ~~sempre~~ se coloca nas discussões sobre a instituição de cotas de representação política diz respeito a qual seria a lógica que prepondera quando o tema é defesa de direitos: a experiência direta é imprescindível para a legitimação de representantes? Em palavras objetivas: só uma pessoa negra sabe realmente o que é o racismo e, portanto, está legitimada para refutá-lo adequadamente? ; só alguém que faça parte da “comunidade” LGBTQ+ é capaz de identificar com clareza o tratamento discriminatório em razão de orientação sexual ou identidade de gênero e, desta forma, está apto a ser porta-voz de reivindicações deste grupo? ; apenas as mulheres podem ter a experiência das consequências nefastas que uma sociedade machista impõe à coletividade de pessoas do sexo feminino? Estas questões trazem reflexões importantes para o tema desta dissertação.

Como contribuição ao debate, trazemos a experiência histórica da luta por direitos das pessoas com deficiência (SASSAKI, 2011). Vistas durante milênios como pessoas incapazes, alvo da misericórdia alheia e principais “clientes” das políticas públicas e privadas de assistência social, as pessoas com deficiência passaram a se organizar em defesa de sua participação plena na sociedade, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Entre 1950-60, nos Estados Unidos, veteranos que lutaram na II Guerra Mundial e se tornaram pessoas com deficiência em consequência dos ferimentos no conflito bélico iniciaram um movimento pró-ambientes sem barreiras, o que conduziu à elaboração das primeiras normas americanas de acessibilidade em edificações. O ano de 1981 foi declarado “Ano Internacional das Pessoas Deficientes”, cujo lema foi “Participação Plena e Igualdade”.

¹⁸ No original: “Although I conceive distribution and recognition (and now representation) as two (now three) conceptually irreducible dimensions of justice, I subsume both (all) of them under the single overarching norm of participatory parity. For me, accordingly, all injustices violate a single normative principle. Thus, my view is two- (now three-) dimensional, but normatively monist”.

Em 1986, William Rowland publicou o artigo "NADA SOBRE NÓS, SEM NÓS: algumas reflexões sobre o movimento das pessoas com deficiência na África do Sul".

A partir dos anos 1990, quando se inicia a denominada era de INCLUSÃO¹⁹, o lema ganha força. Em 1993, James I. Charlton publica, nos EUA, o livro "Nothing about us, whitout us: Disability oppression and empowerment" (Nada sobre nós, sem nós: Opressão à deficiência e empoderamento). "Nada sobre nós, sem nós" expressa a convicção das pessoas com deficiência de que são elas que sabem o que é melhor para si.

Acreditamos que a reflexão sobre a imprescindibilidade da presença física e participação das mulheres na política institucional, pressuposto lógico da luta pela instituição de cotas parlamentares de gênero, pode ser em alguma medida inspirada pela história da organização das pessoas com deficiência, mas a experiência não pode ser simplesmente transposta como parâmetro: são dois grupos com condições de construção de elementos de vínculo socioafetivo e de pertencimento bastante distintos, o que induz a estratégias de atuação também diversificadas. Como lembram Biroli e Miguel (2013, p. 8), "formas mais complexas de dominação exigem ferramentas mais sofisticadas para entendê-las; nesse processo, o pensamento feminista tornou-se o que é hoje, um corpo altamente elaborado de teorias e reflexões sobre o mundo social", sendo que "a denúncia da dominação masculina ou a afirmação da igualdade intelectual e moral das mulheres atravessa os séculos". Já a organização política das pessoas com deficiência e a própria reflexão crítica a partir de uma perspectiva não assistencialista somente ganham impulso a partir dos anos 60 do século XX, sendo que somente a partir dos anos 90 daquele século é que se pode falar em luta por autodeterminação e ação concreta pela presença nos espaços de poder.

Neste ponto, a construção teórica de Phillips (2001) traz contribuições importantes. Ao valorizar o binômio ideias x presença, ressalta que a busca de um reforço na política de presença (necessidade de ampliar a presença física dos grupos excluídos nos locais de decisão) não significa abandonar a "política de ideias" (programa e ideias compartilhadas entre representantes e representadas(os)). Como afirma a autora (PHILLIPS, 2001, p. 01), "não se trata de escolher uma ou outra forma de representação e sim de, compreendendo os limites de cada uma, buscar um sistema mais justo que incorpore tanto ideias quanto presença".

¹⁹ Os movimentos organizados consideram a existência de quatro eras das práticas sociais em relação a pessoas com deficiência - **exclusão** (antiguidade até o início do século 20), **segregação** (décadas de 20 a 40), **integração** (décadas de 50 a 80) e **inclusão** (a partir da década de 90 do século XX) (SASSAKI, 2011).

A adoção de uma política de cotas, quando o tema é representação política, claramente tem contornos de ênfase na política de presença: o pressuposto teórico é o de que as mulheres estão mais aptas a representar os interesses e lutar pelos direitos das outras mulheres; política *de e para* mulheres. Como a questão das cotas é o elemento central dos discursos que serão estudados, a perspectiva de Phillips traz importante contribuição para as reflexões propostas nesta dissertação.

Segundo Phillips (2013, p. 291), “é muito limitante olhar tanto as eleitas como o eleitorado a partir de uma só definição de identidade, particularmente quando se trata de uma identidade que não especifica crenças determinadas”. Continuando, a autora aponta os limites da representação especular, afirmando que “as feministas estão certas quando argumentam que pessoas não devem deixar de lado suas identidades sexuais quando alcançam a arena política. Mas elas tampouco devem definir-se por somente um critério, nesse caso, apenas o gênero” (PHILLIPS 2013, p. 291).

Neste contexto, tudo indica que o caminho seja a conjugação entre mecanismos de ampliação de participação direta, com a presença de mulheres nos espaços de decisão, com ações de defesa de ideias que garantam que temas de interesse das mulheres sejam defendidos por pessoas de qualquer gênero nos espaços institucionais.

O estudo dos pronunciamentos que trazem ao debate argumentos contrários e favoráveis à adoção da reserva de cadeiras em casas legislativas, registra a polissemia dos conceitos de igualdade e de representação política. Há um embate sobre os efeitos que esta política pública eventualmente possa produzir na esfera da política parlamentar: de um lado, a reserva de cadeiras é descrita como uma ação necessária para sanar o efetivo déficit de presença de mulheres no legislativo brasileiro e, de outro, é entendida como um mecanismo que promove injustiça eleitoral e não respeita o princípio da igualdade do voto

A relação que se estabelece entre as diferentes concepções sobre igualdade e representação comporta uma enorme gama de composições, considerando a polissemia que caracteriza ambos os conceitos. Antes de abordar diretamente os discursos parlamentares, consubstanciados nos pronunciamentos, pareceres e relatórios selecionados, serão trazidas estas concepções através de definições presentes em autores e autoras da filosofia política e estudos feministas.

Ao tratar do vocábulo “**igualdade**”, Bobbio *et al* (1995a, p. 597) afirmam que deve ser considerado em três distintas acepções:

1. Igualdade das características pessoais.
2. Igualdade de tratamento.

3. Regras igualitárias de distribuição.

A questão que se coloca: “existe um critério que nos permita classificar qualquer regra (efetiva ou imaginável) de distribuição como igualitária ou não igualitária, prescindindo de toda consideração avaliatória ou normativa?” (BOBBIO *et al*, 1995a, p. 597). Aduzem os autores o autor que a igualdade ou desigualdade das características pessoais é um conceito descritivo, empírico. Portanto, pode-se concluir que não é possível aferir a igualdade sem considerar elementos fáticos concretos, em cada situação analisada. Para o nosso tema – relação entre *igualdade* e *sistemas de cotas* – a acepção que importa está ligada às regras igualitárias de distribuição, ressaltando que “ocupar-nos-emos não do tratamento igualitário relativo a uma regra, mas do caráter igualitário da própria regra” (BOBBIO *et al*, 1995a, p. 598).

Os mesmos autores enumeram vários critérios de igualitarismo que podem ser usados (muitas vezes de forma implícita)²⁰, sendo que aqui serão desenvolvidos apenas dois, considerando que são pontos fundamentais dos argumentos contrários e favoráveis à implementação das cotas e estão presentes nos discursos efetivamente proferidos: *distribuições desiguais correspondentes a diferenças relevantes e igualdade de oportunidades*.

Quanto às distribuições desiguais correspondentes a **diferenças relevantes**, Bobbio *et al* (1995a, p. 600) afirmam que “uma regra de distribuição é igualitária se, e apenas se, as diferenças na distribuição correspondem a diferenças relevantes das características pessoais”. Segundo os mesmos autores, este critério é passível de crítica, uma vez que “a relevância de uma característica pessoal é um termo avaliatório e não descritivo” (BOBBIO *et al*, 1995a, p. 601) e “a ‘relevância’ não é um critério descritivo de igualitarismo como característica das regras de distribuição” (BOBBIO *et al*, 1995a, p. 602). No caso em estudo, deve ser feita a transposição do que seria uma característica pessoal relevante para uma característica *coletiva* ou *de grupo* relevante: existe, quanto ao tema da participação política, alguma característica relevante das mulheres, em relação aos homens, que permita identificar a necessidade de tratamento desigual e alterar os critérios de distribuição com o objetivo de tentar realizar uma igualdade fática?

²⁰ 1. Partes iguais para todos; 2. Partes iguais aos iguais; 3. Partes iguais a um grupo relativamente grande; 4. Igualdade proporcional; 5. A cada um segundo o próprio merecimento; 6. Distribuições desiguais correspondentes a diferenças relevantes; 7. Distribuições desiguais justas; 8. Igualdade processual; 9. Regras de nivelamento; 10. Nivelamento da riqueza; 11. Igualdade de oportunidades; 12. Igual satisfação das necessidades fundamentais; 13. A cada um segundo a sua capacidade (BOBBIO *et al*, 1995a, p. 598).

Esta questão é largamente tratada na literatura feminista que discute o tema das cotas, posto que expõe uma aparente contradição: exigência de tratamento igualitário através do destaque às diferenças. Nas palavras de Miguel (2012, p. 119), este destaque às diferenças relevantes se justificaria, segundo várias correntes do feminismo, pelo entendimento de que as mulheres “possuem interesses especiais, legítimos, ligados ao gênero, que precisam ser levados em conta. Quando o sistema político está estruturado de forma tal que veda ou obstaculiza a expressão de tais interesses (ou de quaisquer outros), ele se revela injusto”.

Esta correlação entre igualdade de tratamento e igualdade na distribuição está diretamente imbricada com outra forma de igualdade, relacionada a uma regra de nivelamento: há um reconhecimento prévio da existência de uma desigualdade fática que justificaria a adoção de medidas compensatórias, por exemplo, na forma de política de cotas. Destacam Bobbio *et al* (1995a, p. 604) que “o princípio da igualdade, ou melhor, do nivelamento das oportunidades, aplica-se por isso à redistribuição do acesso a várias posições na sociedade e não à atribuição dessas mesmas posições”. Uma questão central do nivelamento está relacionada ao caráter da reordenamento do acesso às posições em disputa: no caso das cotas de gênero, reservar cadeiras implica em deixar de fora alguém que, caso esta regra não existisse, estaria ocupando aquele espaço. Daí a característica conflituosa das políticas de cotas, em geral. No caso específico da política institucional, os preteridos podem adotar regras ou providências para burlar a política pública, como ocorreu por ocasião da instituição da reserva de vagas nas listas de candidaturas das eleições proporcionais, no Brasil. Caso concreto de “burla” à legislação que visava ao aumento da participação de mulheres na política foi o mecanismo adotado em conjunto com a primeira lei de cotas aprovada no Brasil (Lei n. 9 100/1995). A lei estabelecia um percentual de 20% reservado para mulheres nas listas partidárias. Porém, ao mesmo tempo, os partidos puderam aumentar de 100 para 120% a proporção de candidatos em relação ao distrito, fato que, na prática, preservou os espaços de poder masculino dentro dos partidos. Desta forma, como conclui Bolognesi (2012, p. 118), “o simultâneo incremento de cotas, aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações, acaba por diluir a participação feminina e manter o padrão de conduta dos candidatos homens”. É possível concluir que posições de poder já consolidadas não foram “disponibilizadas” para serem disputadas pelas mulheres que entraram na política através das cotas de candidaturas, sendo que o aumento de candidatos nas nominatas significou, na prática, a consolidação destas posições de poder em mãos masculinas.

Os debates sobre o conceito de “igualdade”, no âmbito dos estudos das mais diversas correntes da teoria feminista, ocupam um ponto central. Espelham um embate, teórico e também empírico, bastante complexo: como compatibilizar o discurso sobre a importância da promoção da igualdade (de gênero) com a valorização das diferenças (entre os gêneros). Como garantir que a igualdade não seja apenas a submissão à exigência de comportamentos masculinos para se ter acesso a “lugares de poder”, como promover a igualdade sem que isso signifique apenas a adesão das mulheres aos parâmetros do “universo masculino”? Como enfatizam Biroli e Miguel (2013, p. 26), “a recusa à universalização do masculino (ou do ocidental), com a valorização da diferença, é importante para evitar a aceitação acrítica de um universo de valores que está, ele próprio, vinculado às relações de dominação”.

Procurando trazer uma abordagem que contempla as afinidades destas várias vertentes, colocamos a análise de Biroli e Miguel (2013, p. 38-39), que resume alguns dos principais pontos das abordagens feministas sobre o tema:

A crítica feminista leva [...] à redefinição da própria noção de igualdade. As sobreposições entre desigualdades materiais e baixo reconhecimento dos indivíduos vêm sendo tematizadas nesse percurso[...]. A igualdade pensada como oportunidade igual de acesso a direitos e espaços *tais como já definidos* poderia colaborar para produzir novas separações e para reproduzir, silenciosamente, as formas de marginalização existentes[...]. O feminismo mobiliza – diversamente, nas suas diferentes vertentes – demandas por condições nas quais a igualdade seja efetiva e as diferenças sejam reconhecidas, mas não hierarquizadas. As desvantagens de grupos sociais determinados no acesso à participação política e a recursos materiais e simbólicos se tornam, assim, um problema de primeira ordem para a teoria e a prática democrática.

Como veremos, o dilema promoção da igualdade x valorização (ou reconhecimento) das diferenças está fortemente presente nos discursos que serão objeto de análise neste trabalho: os debates parlamentares sobre a instituição de reserva de vagas de cadeiras nas casas legislativas estão permeados por pronunciamentos que refletem a complexidade desta discussão.

Diretamente relacionado ao tema da igualdade, está a questão da **representação**.

As dificuldades para se aferir a legitimidade de representação política se iniciam com a própria multiplicidade de sentidos que o vocábulo comporta. Como afirmam Bobbio *et al* (1995b, p. 1101), embora a opinião corrente identifique (ao menos nas democracias ocidentais) “nas assembleias parlamentares periodicamente eleitas, a expressão

concreta da representação política, o conteúdo exato desse conceito permanece bastante mais controverso”.

Representar, segundo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2019), é sinônimo de *compor, constituir, espelhar, estampar, exprimir, formar, retratar, ser, traduzir*. Estes verbos todos trazem a imagem de “ligação” ou de “alteridade”. Seja na forma de uma simbiose profunda (*compor, constituir, formar, ser*) ou de um duplo “conectado” (*espelhar, estampar, exprimir, retratar, traduzir*), entendemos que se configura sempre como a expressão de um caráter relacional.

Para uma definição mais precisa, invocamos as lições de Bobbio *et al* (1995b, p. 1102) para quem representar significa:

Substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar; estes são os principais significados. Na prática, podem dividir-se em: a) significados que se referem a uma **dimensão de ação** – o representar é uma ação segundo determinados cânones de comportamento; b) significados que levam a uma **dimensão de reprodução** de prioridades ou peculiaridades essenciais; **representar é possuir certas características que espelham ou evocam as dos sujeitos ou objetos representados** (grifo nosso).

Há muitas definições para o significado de “representar” na linguagem cotidiana. Aqui trataremos apenas de alguns pontos relativos à representação política institucional, invocando ainda as definições de Bobbio *et al* (1995b, p. 1102), para quem a representação é “mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes”, a partir de três modelos:

1. representação como relação de delegação: representante é “um executor privado de iniciativa e de autonomia”
2. representação como relação de confiança: “atribuí ao representante uma posição de autonomia e supõe que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados como foi por ele percebido”.
3. representação como “espelho” ou representatividade sociológica: “centrado mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Ele concebe o organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político”.

Conforme explicita Pitkin (2006, p. 16), o significado de representação “é altamente complexo” e o estudo da etimologia do vocábulo, em diversas línguas, deixa claro que seus muitos usos não estiveram desde sempre associados ao universo da política parlamentar. Ao contrário, teve seu uso associado ao Parlamento, na língua inglesa, somente

em 1583, no livro *De republica Anglorum*, de Sir Thomas Smith (PITKIN, 2006, p. 25-6). Fazendo-se uma conexão imediata, sem filtro, entre a quantidade de mulheres que são representantes políticas (15% na Câmara Federal, em 2019) e a sua representação numérica na sociedade (mais de 50%), a busca da ampliação da participação política das mulheres, como destaca Miguel (2012, p. 103), está baseada em uma questão de justiça intuitiva. No entanto, ultrapassada esta situação de injustiça evidente, a questão da representação ganha contornos ainda mais complexos.

A **representação descritiva**, conforme descreve Oliveira (2015, p. 235), propõe que “o Parlamento deve se formar à imagem da sociedade que o constitui”. Utilizando proposições de Pitkin ²¹, esta concepção afirma que a representação parlamentar deve ser como “miniatura, mapa ou espelho da sociedade: em seu corpo deveria constar a representação dos diferentes grupos sociais que compõem o conjunto da cidadania. A visão da representação descritiva requer que a legislatura seja selecionada de maneira que sua composição corresponda acuradamente à composição de toda a Nação” (OLIVEIRA, 2015, p. 236). Este tipo de representação – descritiva – está associada à representação como “espelho” ou representatividade sociológica de Bobbio *et al*, acima mencionada.

Tomando a abordagem numérica como parâmetro, vários países e instituições internacionais (ONU Mulheres, por exemplo) mantêm bancos de dados estatísticos que registram as profundas desigualdades que existem entre homens e mulheres quando o assunto é presença nos parlamentos, em todos os continentes. De acordo com a Organização das Nações Unidas, o percentual médio de mulheres nos parlamentos nacionais da América Latina e Caribe era de 26% em 2014, o que representa um aumento da participação feminina, que era de 15% em 2000²².

Segundo o estudo sobre mulheres no parlamento apresentado pela ONU e intitulado “Mulheres na política: 2017”²³, no levantamento relativo à situação em 01/01/17 o Brasil ocupava a 154ª posição, em um ranking com 190 lugares possíveis, consideradas as câmaras baixas – poder legislativo de representação popular, no caso do Brasil, a Câmara dos Deputados. Em 1º de novembro de 2018, sendo já considerado o resultado das eleições

²¹ PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley: University of Califórnia, 1967.

²² Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-america-latina-e-o-caribe-avancam-em-relacao-a-educacao-emprego-e-participacao-politica-da-mulher>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

²³ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-fica-em-167o-lugar-em-ranking-de-participacao-de-mulheres-no-executivo-alerta-onu/>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

ocorridas em 07/10/18, o Brasil passou a ocupar o 131º lugar, com um percentual de 15% de mulheres na Câmara Federal (77 em um universo de 513 parlamentares).²⁴

No Brasil, conforme estudo de Oliveira (2015, p. 255-6), que estudou a desigualdade da representação política nas eleições de 2014 para a Câmara Federal a partir do conceito de representação descritiva de Pitkin, “se o Brasil fosse uma representação em grande escala de seu Parlamento, seria um país de homens brancos. Eles possuiriam educação superior, seriam empresários ou profissionais especializados e seriam ricos”. A toda evidência, como afirma o autor, “este não é o Brasil. Sob o ponto de vista da representação descritiva, dizer que o Parlamento é reflexo da sociedade brasileira simplesmente não é verdade” (OLIVEIRA, 2015, p. 255-6).

A perspectiva da representação descritiva está ligada a uma visão essencialista, que distingue as pessoas por categorias e, de forma “automática”, lhes atribui a legitimidade para a defesa dos interesses daquela “categoria”. Está relacionada ao entendimento de que “as mulheres serão as melhores advogadas de seus próprios interesses”. (MIGUEL, 2012, p. 219), valorizando a presença física como componente fundamental da representação.

Sem afastar sua importância, a “política de ideias” expõe as limitações e incongruências da “política de presença”: o fato de ser mulher não significa que haverá uma adesão imediata aos tradicionalmente denominados “direitos das mulheres”, até porque as divergências sobre quais seriam estes direitos, abstratamente considerados, já expõem as limitações do conceito. A política de ideias vincula a representação legítima “à plataforma dos representantes e não às suas características individuais – pertencer a um grupo não significa expressar suas demandas” (MIGUEL, 2012, p. 120).

Neste contexto, traz-se o tema da representação com a retomada de perspectivas de Anne Phillips já apontadas no item 2.2: Phillips enfatiza a importância das ideias na aferição da legitimidade da representação e Fraser concebe representação como um “remédio” para as injustiças de ordem política.

Como destaca Phillips (2001, p. 271), os teóricos críticos da representação descritiva “têm partilhado da percepção de que uma ênfase excessiva sobre quem está presente nas assembleias legislativas desvia a atenção das questões mais urgentes sobre o que os representantes realmente fazem”. Afastando-se dos pressupostos invocados por defensores

²⁴ Mulheres no parlamento nacional. Situação em 1º de dezembro de 2017. Para mais informações: IBGE. **Estatísticas de Gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf> . Acesso em: 13 jan. 2019.

da representação especular, refutam a simples presença como estratégia política de fortalecimento do poder político de grupos aliados das arenas de decisão. No entanto, como conclui a mesma autora (PHILLIPS, 2001, p. 289), as propostas não são mutuamente excludentes:

A maior parte dos problemas, de fato, surge quando as duas são colocadas como opostos mutuamente excludentes: quando ideias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e ideias. É na relação entre ideias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa oposição falsa entre uma e outra.

Considerar a contribuição tanto da presença quanto das ideias, nesta perspectiva, é o caminho apontado para a justiça na representação. Conjugando a política de presença com a política de ideias – partindo-se do pressuposto de que a maior presença física de mulheres nas arenas de decisão política implicaria, ao menos em tese, em um incremento significativo da agenda de defesa de seus interesses – a luta por paridade de participação vem ganhando força.

3 METODOLOGIA

No início da pesquisa e das primeiras abordagens em campo, durante conversas informais e depoimentos colhidos, em caráter exploratório, realizados nas dependências do plenário e da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados entre agosto e dezembro de 2015, principalmente com integrantes das assessorias de parlamentares da bancada feminina da Câmara dos Deputados, começaram a aparecer indícios acerca da inexistência de dois grupos claramente identificáveis e articulados para a defesa de cada uma das posições em relação à política de cotas de cadeiras efetivas. As falas de assessores(as), a análise de vídeos e áudios, além da leitura de notas taquigráficas de sessões das Comissões Temáticas e do Plenário da Câmara, foram evidenciando que, em grande medida, mesmo a bancada feminina - que propôs e defendia a aprovação da proposta de emenda constitucional - não agia com articulação interna efetiva. Foi recorrente a informação de que as principais promotoras da ideia de adoção das cotas foram as deputadas Moema Gramacho (PT/BA) e Soraya Santos (PMDB/RJ)²⁵. Ambas foram indicadas como as principais articuladoras, sendo a primeira responsável pelo trabalho com partidos mais à esquerda²⁶ no espectro político, e a segunda pela costura política entre parlamentares à direita²⁷. As duas parlamentares citadas atuavam em conjunto, em seus respectivos campos políticos, com o objetivo de construir consenso em torno da proposta de reserva de cadeiras.

Os pronunciamentos proferidos contra e a favor da política de “cota de cadeiras” passaram a ser analisados na perspectiva da *luta por fixação de sentidos* dos conceitos de igualdade e de representação política, em uma perspectiva de “enunciação do que é justo”: tanto favoráveis quanto contrários à instituição das cotas invocaram o “atentado à igualdade” como fundamento de suas defesas. Este ponto será abordado no capítulo 3.

Os pronunciamentos, os relatórios e os pareceres que constam da tramitação da Emenda Aglutinativa nº 57 da PEC 82/2007 e da PEC 134/2015, no período de 16/06/15 (data da rejeição da Emenda Aglutinativa nº 57 – a partir daqui, EMA 57) a 04/10/17 (data da

²⁵ A referência sobre a atuação destas duas parlamentares, além de presente em várias falas de assessores e parlamentares homens, pode ser comprovada documentalmente pelos registros nas notas taquigráficas das sessões de discussão na comissão e no plenário.

²⁶ Relação dos partidos e orientação de bancada, assim como relação nominal e voto dos presentes, encontra-se no anexo A; **A orientação de bancada na votação e a classificação adotada se aproxima da apresentada por Maciel, Alarcon e Gimenes (2017), na qual PSOL, PC do B e PT são considerados de esquerda; PSB e PDT de centro-esquerda.** Classificação dos partidos quanto ao espectro político. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 8, n. 3, 2017. disponível em Acesso em 20/02/19.

²⁷ PPS, PSDB, PMDB e PTB foram classificados como partidos que tem posição de oscilação entre centro, direita e esquerda; PSC, PP e DEM como direita (MACIEL; ALARCON; GIMENES, 2017)

última sessão de discussão da PEC 134/15²⁸ antes do prazo final para aprovação para que pudesse ter validade nas eleições de 2018).

Trata-se de pesquisa fundamentalmente qualitativa, mas que utilizou, eventualmente, pesquisas quantitativas desenvolvidas em outros trabalhos, além de estatísticas que podem ser encontradas em bancos de dados oficiais, devidamente referenciados. Como observa Cardoso (1986, p. 95-96), a “oposição qualitativo/quantitativo não corresponde a modos opostos e inconciliáveis de ver a realidade. São modos diversos de resgatar a vida social e chegar a iluminar aspectos não aparentes e não conscientes para os atores envolvidos.”

O presente trabalho utilizou dados secundários de pesquisas quantitativas (percentuais de mulheres candidatas ou eleitas, históricos com percentuais de votações, dados estatísticos de votações, população etc.) como ponto de partida para a pesquisa qualitativa (discursos sobre as cotas e atuação de parlamentares). Um aspecto fundamental da metodologia adotada foi a adoção de procedimentos de pesquisa exploratória, com vivências e observações que se aproximam do trabalho de campo utilizado em pesquisas na área da Antropologia e Etnografia, em que sujeitos da pesquisa estão em relação direta, através da presença em um mesmo espaço físico²⁹.

Esta forma de abordagem, realizada através de técnicas de Observação Participante, realizada nos corredores, gabinetes, plenário e vários espaços de circulação do Congresso Nacional, em especial da Câmara dos Deputados, foi fundamental para a formulação de novas hipóteses, para a compreensão de certas construções discursivas etc. Esta condição, na qual o “ser pesquisante” viabiliza a presença de sua subjetividade na construção do objeto da pesquisa, mas sem adotar uma perspectiva subjetivista, foi abordada por Cardoso (1986, p. 101-102):

A interpretação que se constrói sobre análises qualitativas não está isolada das condições em que o entrevistador e o entrevistado se encontraram. **A coleta de material não é apenas um momento de acumulação de informações, mas se combina com a reformulação de hipóteses, com a descoberta de pistas novas que são elaboradas em novas entrevistas.** Nestas investigações, o pesquisador é o mediador entre a análise e a produção de informação, não apenas como transmissor, porque não são fases sucessivas, mas como elo necessário. [...]várias orientações teóricas não-positivistas formularam novos lugares para a subjetividade do observador. E não se trata do subjetivismo descontrolado invadindo o campo de reflexão racional, mas sim da natureza intersubjetiva da relação

²⁸ Íntegra da tramitação da PEC 134/15 disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

²⁹ Para a relação entre “fazer” etnografia e observação participante, ver: MAY, 2004, p. 181-2.

entre o pesquisador e seu informante. Uma entrevista, enquanto está sendo realizada, é uma forma de comunicação entre duas pessoas que estão procurando entendimento. Ambos aprendem, se aborrecem, se divertem e o discurso é modulado por tudo isto (grifo nosso).

As pesquisas fundamentadas na Observação Participante organizam-se através de uma fase de preparação, o trabalho no campo e análises posteriores do material coletado. Como lembra May (2004, p. 181), “quando o trabalho de campo para, o trabalho em si continua! ”. No caso concreto, a pesquisa de campo aconteceu entre junho de 2015 (coleta dos primeiros dados e primeiros depoimentos de caráter exploratório) e dezembro de 2017 (últimos registros de sessões plenárias). Como indicado na introdução, a fase de campo, realizada neste intervalo de tempo, tem ligação com o ciclo de debates sobre as propostas de reservas de cadeiras apresentadas no Congresso Nacional: vai da rejeição da Emenda Aglutinativa nº 57 pelo plenário da Câmara (junho de 2015) até a interdição à apresentação da PEC 134/15 para votação em plenário (outubro de 2017) e entrevistas finais (dezembro de 2017). A observação de conversas entre terceiros, dos pronunciamentos de parlamentares em plenário e até mesmo das expressões faciais e corporais que acompanhavam os discursos, debates e simples conversas, a vivência mediada por referenciais teóricos e métodos de pesquisa, foi fundamental para que a pesquisa não ficasse limitada à reprodução de informações estatísticas ou compilação / reprodução das pesquisas da área de Ciências Sociais já realizadas sobre o tema da participação (ou ausência de participação) de mulheres na política. Falas, discursos, atitudes e posturas, ações reveladoras de certos modos de agir e transitar no interior da instituição parlamentar, colocaram-se como objeto do estudo, e o Congresso Nacional, em pleno funcionamento, passou a ser o campo de pesquisa.

Como destacam Mónico *et al* (2017, p. 727), a Observação Participante “é uma abordagem utilizada quando o investigador está interessado na dinâmica de um grupo no seu meio natural, e não simplesmente na recolha de respostas individuais às questões”.

Nas palavras de Fernandes (2015, p. 267), nas pesquisas orientadas pelo método da Observação Participante

temos agindo de forma vívida e pulsante a polissemia das relações humanas, ou seja, a sua multiplicidade de sentidos atuando em seu potencial manifesto e dando o tom da pesquisa numa perspectiva de intersubjetividade focada, da relação do pesquisador com os elementos que o circundam, que formam as relações observadas e o informam sobre elas

Valladares (2007, p.62-3), citando trabalho de Whyte³⁰, enumera os “dez mandamentos” a serem considerados em pesquisas que utilizam a Observação Participante como método de pesquisa de sociedades complexas:

1. Necessariamente o processo de pesquisa deve ser longo, contando com uma fase exploratória e intervalo de tempo que permita acompanhar o comportamento e compreender as ações de grupos e indivíduos;
2. O pesquisador não é esperado pelo grupo e sua presença não interfere na dinâmica das relações sociais do ambiente de pesquisa;
3. A observação participante pressupõe a interação entre pesquisador(a)/pesquisado(a), mas sem a intenção de que o pesquisador se transforme em “nativo”: a inserção se dá através da curiosidade, por um *olhar de alteridade* que marca a relação pesquisador/pesquisado;
4. Esta perspectiva de exterioridade, faz com que o pesquisador, nas palavras de Valladares (2007, p. 63), tenha ciência de que “se papel de pessoa de fora terá que ser afirmado e reafirmado”;
5. Pesquisas exigem sempre a presença de alguém que “abre portas” e atua, até certo ponto, como avalista e mediador entre pesquisador/pesquisado;
6. O pesquisador observa e, ao mesmo tempo, é observado: sua presença e intenção são conhecidas pelos pesquisados;
7. Conforme destaca Valladares (2007, p. 154), “a observação participante implica saber ouvir, escutar, ver, fazer uso de todos os sentidos. [...] As entrevistas formais são muitas vezes desnecessárias, devendo a coleta de informações não se restringir a isso”;
8. Pesquisador(a) deve manter uma rotina de trabalho, com anotações e presença constante junto ao grupo que está sendo estudado, o que contribui para a construção de relações de confiança que facilitam o trabalho de observação;
9. Os erros cometidos no trabalho de campo devem fazer parte do aprendizado da pesquisa;
10. Em regra, pesquisados(as) esperam um retorno sobre os resultados do trabalho de pesquisa.

³⁰ WHYTE, William Foote. Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Tradução de Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005. 390 páginas

Conforme será exposto, a pesquisa realizada atendeu aos parâmetros acima elencados, correspondendo aos procedimentos que foram realizados no caso concreto:

- a. Processo longo e com fase exploratória: o trabalho de campo se desenvolveu ao longo de vários meses (junho de 2015 a dezembro de 2017), com muitos dias de pura observação nos momentos iniciais - sem qualquer abordagem de pesquisados(as) , seguidos por conversas informais na fase intermediária e entrevistas formais (registradas em gravação de áudio) no período final do campo;
- b. Não interferência na dinâmica quotidiana: a pesquisa se desenvolveu durante os trabalhos regulares da Câmara dos Deputados, sendo que até mesmo as entrevistas formais não foram pré-agendadas, e sim realizadas respeitando-se a dinâmica de funcionamento do trabalho parlamentar, no próprio ambiente dos debates legislativos (comissões e plenário);
- c. Interação entre sujeitos da pesquisa: a pesquisadora esteve imersa no ambiente da pesquisa, em interação direta com pesquisados(as) – parlamentares, assessores(as), servidores do Poder Legislativo que atuavam como intermediários ou facilitadores(as), etc;
- d. Apesar da vivência direta e experiência concreta da pesquisa de campo, seria impossível, pela própria especificidade do objeto de pesquisa – o processo legislativo – confundir-se ou ser confundido com um “nativo” (parlamentar); assim, o papel de alteridade sempre esteve preservado;
- e. Como está registrado em vários pontos da dissertação, a ação de mediadores(as) foi fundamental para o acesso a informações sobre o funcionamento do parlamento que facilitaram sobremaneira o trabalho de campo; também foi imprescindível a ajuda de assessores e servidores da Câmara dos Deputados para que fosse possível ter acesso direto a parlamentares, espaços físicos (gabinetes, plenário e outras instalações físicas que compõem a casa legislativa) e eventos diversos que se constituíram no *corpus* da pesquisa;
- f. Com a presença regular no campo, a interação frequente e informal num primeiro momento, deu lugar à construção de relações sociais sem mediação, passando a pesquisadora a ser “figura conhecida” dos pesquisados(as) – que tinham plena ciência de que estava ali na

condição de pesquisadora - fato que viabilizou a frequência e intensidade das interações no processo de observação participante, o que viabilizou o acúmulo de dados, subsídios e experiência que foram importantes para a realização dos objetivos de pesquisa; pôde ser observada até mesmo uma atitude espontaneamente colaborativa por parte dos pesquisados(as), atingindo-se um estágio em que se desenvolveu uma relação pessoal de confiança com várias(os) pesquisadas(os), confirmando o que afirma Valladares (2007, p. 154): “com o tempo os dados podem vir ao pesquisador sem que ele faça qualquer esforço para obtê-los”.

- g. A presença física constante e intensa no campo de pesquisa (frequentemente atingia 12 ou 14 horas diárias, por três dias seguidos – terça a quinta) não só possibilitava como “obrigava” que a pesquisadora utilizasse todos os sentidos para colher os dados: a rapidez com que se desenvolvem os trabalhos no parlamento, com a interação direta e simultânea entre diversas pessoas, transmissões por áudio e vídeo das sessões simultâneas, a presença de profissionais de imprensa e figuras públicas, etc imprimem uma dinâmica de intensidade que exige foco total e atenção da pesquisadora que está em procedimento de observação participante, uma imersão de caráter holístico e sensorial intenso, fazendo com que as entrevistas formais sejam apenas uma pequena parte da rotina de trabalho no campo e nem chegam fornecer as principais informações que vão subsidiar a construção dos resultados da pesquisa;
- h. A observação participante exige uma rotina de trabalho e a realização de procedimentos, o que ocorreu na fase de campo desta pesquisa;
- i. Os erros de procedimento, principalmente os que dificultaram o acesso a informações e instalações e/ou revelaram equívocos na análise dos dados, certamente contribuíram para o aprendizado da pesquisadora, que pôde promover correções de rota;
- j. Cientes de que um trabalho de pesquisa estava sendo desenvolvido, em inúmeras oportunidades a pesquisadora foi questionada sobre a previsão de finalização, sendo sugerido que os resultados fossem compartilhados.

As entrevistas com parlamentares e integrantes de assessorias técnicas citadas ao longo do texto foram realizadas com utilização dos procedimentos da observação participante, no próprio ambiente de debate parlamentar, nos intervalos das sessões de comissões temáticas ou das sessões plenárias.

A pesquisa de campo que utiliza a observação participante como metodologia de trabalho exige alto grau de dedicação por parte do pesquisador e, como conclui Valladares (2007, p. 154), a “observação participante não é uma prática simples, mas repleta de dilemas teóricos e práticos que cabe ao pesquisador gerenciar”.

Diferentemente do mero observador, o observador participante, na condição de pesquisador(a), está permanentemente tomado por questões de ordem teórica na condução do trabalho prático no campo. A observância dos procedimentos metodológicos, assim como preocupações de caráter ético, está na base da conduta do pesquisador observador participante. Fernandes (2015, p. 273), cita o exemplo da experiência com esta metodologia em pesquisa na área de saúde e que exigiu a participação em sessões do Conselho Nacional de Saúde (CNS):

Assim, a vívida experiência de acompanhamento e observação in loco das sessões ordinárias do CNS proporcionou à equipe de pesquisadores uma excelente oportunidade de experimentar o vivenciamento de tensões apontado na literatura antropológica. Este vivenciamento, tomado como dimensão prática de uma atividade investigativa, não é compreendido como dissociado de uma dimensão teórica.

Na verdade, com a aplicação de uma técnica de levantamento de informações e, em especial, a Observação Participante, institui-se e desenvolve-se uma ação reflexiva (que também poderia se traduzir numa reflexão ativa) que subsidia a pesquisa proposta, fundamentando-a em direção ao atingimento dos objetivos colocados.

O conjunto dos elementos trazidos do campo, a partir da observação participante, uniu-se, como *corpus* da pesquisa, à base documental, sendo que esta foi citada genericamente na introdução e passa, a partir deste momento, a ser especificada e, ao mesmo tempo, analisada à luz dos critérios que justificaram sua escolha.

A pesquisa documental centrou-se em pronunciamentos de parlamentares, colhidos a partir das notas taquigráficas de registro de sessões de debate, tanto de comissões quanto do plenário da Câmara, tendo sido selecionados os seguintes documentos:

1. Pronunciamentos realizados durante Sessão Deliberativa Vespertina Extraordinária que se realizou em 16.06.15, na qual foi debatida e votada a proposta de implantação de reserva de cadeiras (EMA 57);

2. Pronunciamento de agradecimento pelos votos favoráveis à EMA57, no qual cita a expectativa de aprovação de matéria equivalente pelo Senado Federal, proferido no plenário da Câmara dos Deputados pela Deputada Soraya Santos em 16.06.15;

3. Parecer da Relatora Deputada Soraya Santos - PEC 134/15 - apresentado em 10/11/2015 e aprovado em 07/06/16 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC, que defende a aplicação do sistema de cotas de cadeiras; o parecer foi escolhido por ser o texto que contempla sugestões de outros(as) parlamentares, antes de ser levado à discussão na Comissão, e é, por ser o parecer da relatoria, o documento base para os debates entre parlamentares; além da CC - por se tratar de proposta de emenda constitucional - também tramitou e foi aprovado – em 09/11/16 – por uma Comissão Especial, destinada especificamente para proferir para parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 134-A, de 2015, do Senado Federal, que "acrescenta art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes", e apensadas (PEC134/15);

5. Voto em separado³¹ - PEC 134/15 - apresentado pelo Deputado Evandro Gussi (PV/SP) em 18/11/2015, relativo ao Parecer da relatora na CCJC, no qual explicita os motivos pelos quais entende que o sistema de cotas proposto não merece ser acolhido pelo parlamento;

6. Voto em separado - PEC 134/15 - apresentado pelo Deputado Marcos Rogério (DEM/RO) em 18/11/2015, relativo Parecer da relatora na CCJC, no qual defende argumentos pela rejeição da proposta;

7. Pronunciamento da Deputada Soraya Santos na sessão plenária de 04.10.17, às vésperas do prazo final para que eventual alteração na lei eleitoral pudesse ser observada ainda no pleito de 2018; neste discurso há a solicitação de novo painel e protesto contra a não votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 134, de 2015, sobre a reserva de vagas para cada gênero nas eleições, foi escolhido em razão da deputada ser a relatora da proposta e por fazer menção expressa às várias tentativas de colocar a matéria em pauta no

³¹ Os votos dos Deputados Evandro Gussi (PV/SP) e Marcos Rogério(DEM/RO) foram escolhidos porque foram os únicos apresentados em separado, isto é, os parlamentares não se limitaram a votar sim ou não, fizeram questão de registrar os motivos de seus votos.

plenário da Câmara, sem sucesso (matéria indicada na ordem do dia em 12 sessões, mas não apreciada em face do encerramento da sessão)³²”

Estes documentos foram selecionados por serem representativos dos dois posicionamentos antagônicos em relação à proposta.

³² Informação da tramitação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716> . Acesso em: 17 mar. 2019.

4 PROPOSTAS DE RESERVA DE CADEIRAS: POLISSEMIA, IDEIAS E INTERESSES NO PROCESSO LEGISLATIVO

Este capítulo tem o objetivo de apresentar a diferenciação entre os argumentos contrários e favoráveis à adoção do sistema de reserva de cadeiras, indicando suas nuances e descrevendo os confrontos que se produziram a partir da enunciação, além de buscar identificar o papel das ideias e a influência dos interesses na condução do processo legislativo que é o objeto desta pesquisa, fundamentando a análise nas teorias discursivas e da crítica feminista descritas no cap. 02 desta dissertação.

4.1 VOTAÇÃO DA EMA 57: IDEIAS X INTERESSES

A ação política parlamentar ganha importância significativa no contexto de luta por ampliação da participação política das mulheres, marcado por ações institucionais e de marketing, influenciado pelo denominado “novo feminismo”, caracterizado pela mobilização da era digital e das redes sociais. Regra geral, um dos objetivos dos movimentos reivindicatórios é a consolidação de suas conquistas no ordenamento jurídico, a fim de que direitos possam ser protegidos pelo Estado. 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. Neste estudo estamos trabalhando com a hipótese de que a *polissemia* dos conceitos de “igualdade” e “representação” tenha influenciado a construção de acordos e a condução dos debates sobre as referidas propostas.

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 nas leis de cotas parlamentares de gênero. Este fenômeno pode ser observado tanto nos meios acadêmicos quanto na movimentação política em torno de propostas legislativas que pretendem 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 62³³ emendas apresentadas, sete emendas aglutinativas (nº 11, 12, 23, 37, 38, 57 e 58)³⁴ 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 de escalonamento e prazo (3 legislaturas subsequentes), 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, conforme registro de tramitação³⁵:

³³ Inteiro teor das emendas disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=373327>. Acesso em 02 mar. 2019.

³⁴ 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.

³⁵ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

16/06/2015	<p>PLENÁRIO (PLEN) - 17:01 Sessão Deliberativa Extraordinária</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuação da discussão e da votação, em primeiro turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 182 de 2007. ▪ Votação do Requerimento da Dep. Moema Gramacho, na qualidade de Líder do PT, que solicita destaque de preferência para votação da Emenda Aglutinativa nº 57. ▪ Encaminhou a Votação a Dep. Moema Gramacho (PT-BA). ▪ Aprovado o requerimento que solicita destaque de preferência para votação da Emenda Aglutinativa nº 57. ▪ Discussão da Emenda Aglutinativa nº 57 (Cota para Mulheres). ▪ Discutiram a Matéria: Dep. Glauber Braga (PSB-RJ), Dep. Alice Portugal (PCdoB-BA), Dep. João Rodrigues (PSD-SC), Dep. Carmen Zanotto (PPS-SC) e Dep. Delegado Edson Moreira (PTN-MG). ▪ Votação do Requerimento da Dep. Moema Gramacho, na qualidade de Líder do PT, que solicita destaque de preferência para votação da Emenda Aglutinativa nº 58 em substituição à Emenda Aglutinativa nº 57. ▪ Em razão do resultado proclamado pela Mesa: "Aprovado o destaque de preferência" (em processo simbólico), foi solicitada a verificação da votação pelo Dep. Arthur Oliveira Maia, Líder do SD, passando-se à sua votação pelo processo nominal. ▪ Cancelada a verificação da votação (por decisão da Presidência). ▪ Prejudicado o Requerimento da Dep. Moema Gramacho, na qualidade de Líder do PT, que solicita destaque de preferência para votação da Emenda Aglutinativa nº 58 em substituição à Emenda Aglutinativa nº 57. ▪ Continuação da discussão da Emenda Aglutinativa nº 57 (Cota para Mulheres). ▪ Discutiram a Matéria: Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) e Dep. Soraya Santos (PMDB-RJ). ▪ Votação da Emenda Aglutinativa nº 57 (Cota para Mulheres). ▪ Rejeitada a Emenda Aglutinativa nº 57. Sim: 293; não: 101; abstenção: 53; total: 447. <u>Votação</u>
------------	---

Importa anotar, neste momento e somente como registro, que os partidos enquadrados como “de esquerda”³⁶ fizeram encaminhamento de liderança no sentido de votação favorável à Emenda Aglutinativa³⁷ n. 57 (proposta que já foi a votada no plenário da Câmara dos Deputados), sendo que parlamentares seguiram, praticamente na totalidade, a orientação partidária. Dentre os partidos classificados como “de esquerda” por Maciel (2017), todos os parlamentares do PC do B (11) e PSOL (4) votaram pela aprovação; dos 57 deputados e deputadas do PT, a bancada toda votou sim, excetuando-se um único voto pela abstenção, de Weliton Prado (PT/MG). Os partidos ditos “de centro” e “de direita” liberaram suas bancadas, não havendo nenhuma orientação de líderes no sentido de voto pela rejeição da proposta. A única exceção deste grupo veio da liderança do PPS que, tendo sido

³⁶ Conforme classificação de Maciel (2017), explicitada em nota de rodapé da p. 06.

³⁷ Emenda aglutinativa é a que resulta da **fusão** de outras emendas ou subemendas a um projeto legislativo, ou destas com o texto da proposição principal, por **transação** tendente à **aproximação dos respectivos objetos**. É resultado, portanto, da negociação política que ocorre principalmente na fase das discussões nas comissões temáticas.

classificado como um partido de centro, orientou “sim” – pela aprovação – e todos os deputados e deputadas seguiram a orientação partidária. Dentre os demais parlamentares que são enquadrados no segundo grupo (centro e direita), houve votos contrários, favoráveis e muitas abstenções (estas decisivas para o resultado, como será explicitado).

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 de tal política pública – sistemática de aplicação das sobras em sistema proporcional, adoção do “distritão feminino” (utilização do sistema majoritário para a aferição de mulheres eleitas, sem consideração da votação proporcional do partido ou bloco), percentuais de mulheres por Estado ou não, etc. – influenciaram a votação da proposta de cotas parlamentares de gênero. Como ficará demonstrado, até mesmo a definição se as cotas são de gênero ou de sexo (com todas as nuances e que esta questão permite) foi fator de controvérsias. Dúvidas sobre a constitucionalidade da adoção de um sistema misto (proporcional e majoritário), no mesmo pleito, foi fator invocado para rejeição da proposição.

A análise das notas taquigráficas³⁸ relativas às manifestações das(os) parlamentares³⁹ 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. Pela ordem do dia, a primeira matéria a ser apreciada seria a continuação da discussão e votação, em primeiro turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, que altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfiliassem dos partidos pelos quais forem eleitos (fidelidade partidária). O segundo item em discussão seria a “quota para mulheres”. Iniciada a sessão, a Deputada Moema Gramacho (PT/BA) 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, porque já há um consenso das mulheres em relação à nossa proposta. [...]

³⁸ 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.

³⁹ A fim de manter a fidelidade às falas e facilitar a análise a partir dos procedimentos da Análise do Discurso, foram mantidos os pronunciamentos originais das(os) parlamentares, nos trechos que interessam ao estudo. Todos os destaques e grifos foram nossos.

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.

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 embora tenha se inscrito para falar contra a emenda, manifestou-se favoravelmente à aprovação das cotas, reproduzindo-se aqui apenas parte de seu discurso:

[...] 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.**

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:

[...] Cada Deputada que aqui está chegou a esta Casa por mérito do seu trabalho⁴⁰, porque trabalhou na sua base, porque construiu uma história. O Brasil está virando um país de cotas. Para tudo é preciso uma cota. Daqui a pouco vai ficar em segundo plano o serviço prestado, o empenho, a dedicação na representação do povo brasileiro.

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:

[...]
Portanto, Sr. Presidente, nós precisamos, sim, de cota. E estamos pedindo a cota apenas em três legislaturas, para assegurar que as desigualdades se reduzam, para que não mais tenhamos mulheres apenas compondo chapa para cumprir a legislação. Ou nós vamos dizer aqui que não sabemos que colocamos na lista a Maria, a Joana, a Carmen, a Bastiana apenas para compor com os outros 70% da representação masculina?⁴¹
Estamos aqui pedindo apenas e tão somente a redução da desigualdade no processo eleitoral na hora de irmos buscar o voto, porque nós vamos, sim, para a rua, mas com muito mais dificuldade. Para confirmar isto basta comparar o financiamento do conjunto das mulheres com o do conjunto dos homens que chegaram a este Parlamento.

A fala da deputada refere-se ao fenômeno que é conhecido no Brasil como “candidatura de laranjas”, mulheres que são inscritas como candidatas tão somente para viabilizarem a composição da chapa, em obediência à lei de cotas em vigor (mínimo de 30% de candidatos de cada sexo). Neste pronunciamento a cota é classificada como fator de justiça, fator de redução da desigualdade no processo eleitoral, considerando, a disparidade

⁴⁰ Estudo de Santos e Amâncio (2012, p.5), mostra que este discurso sobre cotas como injustiça, por não atenderem questões de mérito, também está presente entre parlamentares portugueses: “No caso das/os profissionais da política, destacaram-se os discursos desfavoráveis às medidas, ora questionando a sua viabilidade, ora a sua justiça (e.g., por considerarem o critério do sexo e não outros critérios, como o mérito, e por retirarem liberdade aos partidos), ora defendendo um maior empenho na política por parte das mulheres”. O discurso da meritocracia foi analisado em pesquisa de sobre a aplicação da Lei da Paridade em Portugal, em estudo de Amâncio e Santos (2012, p. 16): “A análise dos discursos, emergentes na imprensa periódica, nesse período, permitiu-nos demonstrar que a Lei da Paridade foi benéfica, uma vez que fez surgir mulheres que já existiam nos aparelhos partidários, mas que tinham permanecido invisíveis até à data. O argumento, tão frequente, de que elas “chegam lá por mérito e por interesse próprios”, também saliente nestes discursos, mostrou toda a sua fragilidade e foi substituído pelo cumprimento estritamente formal, em certos partidos, da lei, ao colocar as mulheres sistematicamente em 3.º, 6.º e 9.º lugares das listas. Em consequência, as mulheres permaneceram estigmatizadas pelos “lugares reservados às mulheres”, “por força da lei”, e praticamente ausentes dos lugares cimeiros das listas, o que explica os resultados desastrosos verificados nas eleições autárquicas”.

⁴¹ A utilização deste expediente, inclusive com denúncias de desvios de verbas públicas do fundo eleitoral de campanha nas eleições de 2018, é, como afirma a Deputada, sabidamente corriqueiro no funcionamento de vários partidos e foi apontada como causa da exoneração de ministro de Estado. Informações disponíveis em: SENADO NOTÍCIAS. **Bebianno deve explicar no Senado denúncias sobre uso do Fundo Eleitoral**. 19 fev. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/02/bebianno-deve-explicar-no-senado-denuncias-sobre-uso-do-fundo-eleitoral>>. Acesso em: 03 mar. 2019; MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier PF recebe depoimentos e abre inquérito sobre laranjas ligados a ministro. **Folha de São Paulo**, 27 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/pf-recebe-depoimentos-e-abre-inquerito-sobre-laranjas-ligados-a-ministro.shtml>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

na alocação de recursos para financiamento de campanha de homens e mulheres. O pressuposto que sustenta o discurso é o de que existe uma desigualdade fática real no “ponto de partida” da corrida eleitoral, que precisa ser sanada com medidas jurídicas (legislação) que minimize as discrepâncias entre os gêneros durante o processo eleitoral e, conseqüentemente, viabilize um maior equilíbrio na representação parlamentar.

Em seguida, o Deputado Delegado Edson Moreira (Bloco/PTN-MG) defendeu a não aprovação da emenda aglutinativa n. 57:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o art. 5º da Constituição diz que todos são iguais em direitos, independentemente de sexo e de cor., Portanto, não há injustiça na disputa sadia. Todos disputam o voto, todos trabalham para ser eleitos. Não é justo, Sr. Presidente, que se dê uma parcela para que tal sexo, para que tal segmento tenha cotas na disputa de vagas para a Câmara, para o Senado, para a Câmara de Vereadores ou para as Assembleias Legislativas. Isso não é justo. Certa é a disputa tal como é feita hoje, uma disputa sadia, sem desvantagem nenhuma, todo mundo indo à captura do voto com o seu trabalho, nas esquinas, nas favelas do Brasil inteiro, em todos os Estados.

Sr. Presidente, é cota daqui cota dali.... Daqui a pouco, se passar esta emenda, todos estarão fazendo cirurgia para mudar de sexo, porque assim vai ficar muito fácil se eleger aqui para a Câmara Federal.

A disputa tem que ser voto a voto, trabalho a trabalho, e não com um percentual reservado. A disputa é igual para todos. Todos são iguais na disputa. Ganha quem for mais votado. Se tiver cota, Sr. Presidente, vai ficar ruim.

Precisamos seguir a Constituição, seus arts. 14 e seguintes. Todos são iguais, então que busquem os votos em igualdade de condições, e não sabendo que uma minoria, com percentual pequeno e pouco trabalho, terá garantida uma cadeira que não é fácil obter. O trabalho é para todos. O direito tem que ser de todos. Sr. Presidente, pedimos que votem contra mais uma cota que se quer impor à população brasileira.

Verifica-se que o ponto de partida argumentativo do deputado do PTN é exatamente o contrário: 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, pela ordem:

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.

Note-se que, até então, toda a discussão conduzia à conclusão de que as cotas seriam aplicadas a partir 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:

Peço ao Plenário atenção, por favor.

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.** Isso causa um pequeno tumulto, mais um tumulto regimental neste processo. (grifo nosso)

Estou tentando respeitar o Regimento o máximo possível, sem transgressões.

Neste momento instaura-se um impasse regimental, que está descrito às fls. 41 a 48 das notas taquigráficas. O Deputado José Carlos Aleluia (DEM-BA) afirmou que não concordariam em votar a emenda 58, alegando que ela restabeleceria o “distritão” para as mulheres. Deputada Moema Gramacho e Deputado Eduardo Cunha afirmam que não, que seria o contrário, a emenda 57 – que estava sendo votada – é que instituiria a cota em sistema majoritário e que houve um equívoco na fotocópia distribuída na sessão:

O SR. JOSÉ CARLOS ALELUIA (DEM-BA. Pela ordem.) - Sr. Presidente, é sobre o Regimento. O que foi estabelecido no requerimento aprovado é a votação da Emenda nº...

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Emenda nº 57.

O SR. JOSÉ CARLOS ALELUIA - Emenda nº 57.

Nós não concordamos em votar a Emenda nº 58. A Emenda nº 58 restabelece o distritão para as mulheres.

A SRA. MOEMA GRAMACHO - É o inverso.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Não, é o inverso.

O SR. JOSÉ CARLOS ALELUIA - Estou com a Emenda nº 57 aqui.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - É a Emenda nº 57 que estabelece. É o contrário, Deputado.

O SR. JOSÉ CARLOS ALELUIA - **Então, está escrito errado aqui.**

A SRA. MOEMA GRAMACHO - **É justamente isso que eu gostaria de explicar, Sr. Presidente.**

Por erro do xerox...

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Vejam bem, **nós fizemos o acordo político de que votaríamos aquilo que as mulheres entendessem que fosse a melhor proposta que as atendesse.** Cada um vai manifestar posição favorável ou contrária, vai votar do jeito que deve. **Porém elas estão mudando a opção do que querem votar. Não querem mais votar a Emenda nº 57, que trata de sistema majoritário, e querem votar a Emenda nº 58, que trata de sistema proporcional.** Então, a minha pergunta é: há concordância do Plenário para substituir o destaque de preferência e votar o outro, o da 58, em substituição ao da 57?

O SR. ROGÉRIO ROSSO (PSD-DF. Pela ordem.) - Sr. Presidente, nós do PSD fizemos uma reunião de bancada com as mulheres e foi colocada a Emenda nº 57. Já que vai entrar uma emenda nova, em que se adota o sistema proporcional, o que **significa que a mulher mais votada poderá ficar de fora**, se a coligação dela, na sobra, não for a mais votada, **nós precisamos ter um tempo aqui para nos reunirmos com a bancada**, Presidente. **Nós viemos com um pensamento, mas agora é outro. Nós precisamos de um tempo.**

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Mas isso é um problema de cada Líder com a sua bancada. Minha primeira pergunta — nós temos que vencer a etapa...

Na sequência a bancada do PT apresentou requerimento de destaque de preferência para a Emenda nº 58, em substituição à 57. Requerimento de alteração de preferência aprovado por contraste, sem votação nominal. Seguiu-se um pequeno tumulto, com pedido de verificação pelo Deputado Arthur Maia (SD-BA), seguindo-se a determinação de votação nominal. Neste momento fica claro que primeiramente a Deputada Moema Gramacho, que requereu a preferência – 15% com princípio majoritário – foi a mesma que pediu a inversão alegando o “erro do xerox”. Mas, do que se afere da fala do líder do PSD, não há esta falha, posto que o que teria sido acordado com a bancada seria a adoção do princípio majoritário, como consta da EMA n. 57 que está sendo votada. 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 não haja 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. Obviamente o argumento de “erro no xerox” não se sustenta minimamente pois a aplicação do sistema majoritário foi expressamente citado na fala da Deputada Moema Gramacho, na própria fala inicial de pedido de preferência.

Antes de se proceder à votação, a Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) pediu a palavra, pela ordem, com o objetivo de prestar alguns esclarecimentos:

Sr. Presidente, eu quero orientar, tentando esclarecer o Plenário sobre o que está acontecendo, para facilitar.

De manhã, nós discutimos a proposta, já retirada, de fazer o percentual progressivo em três legislaturas. No entanto, ficou a dúvida de como preencher a cota, caso, na eleição proporcional, não fosse preenchida. E aí houve uma sugestão de que se adotasse algo como um distritão feminino, no sentido de as mais votadas ocuparem a vaga.

No entanto, surgiram dois problemas. A primeira dúvida é a seguinte: em qual coligação ou partido cai a vaga masculina. E há o problema da insegurança jurídica, de se ter dois sistemas eleitorais em um único processo eleitoral.

Então, diante da insegurança jurídica e da dúvida sobre que vaga sairia para a mulher completar a cota, houve a sugestão de vários Deputados aqui de assumirmos também o preenchimento pelo sistema proporcional, que favorecerá a coligação mais próxima de atingir o coeficiente.

[...]

Então, Sr. Presidente, para termos mais segurança jurídica e a lei não cair no Supremo e com o fim de garantir que a coligação que vai ocupar a vaga seja a que ficou mais próxima do coeficiente foi que se optou pela Emenda nº 58. Assim, o sistema proporcional presidirá toda a eleição, inclusive o preenchimento das cotas. Isso é mais justo com o sistema que aprovamos.

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):

Querida Deputada Jandira, permita-me um aparte. Deputada Jandira, quando excepcionamos a cota, ela tem que ser uma excepcionalidade. É a mais votada! A Deputada tem de ser a mulher mais votada. Nós estamos excepcionando.

A ênfase é na 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 importa o apoio a um conjunto de ideias – lógica teórica do sistema proporcional – mas a representatividade que tem a parlamentar mais votada, por ser mulher.

A questão da incongruência dos sistemas, caso preponderasse o acordo firmado (emenda 57) foi marcada também Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) que afirmou que com a aprovação desta proposta “estaríamos resgatando aquela ideia majoritária mal chamada de distritão, fazendo um sistema híbrido. Ficaria muito incoerente. Portanto, o nosso voto é pela preferência. O nosso voto é “sim”. 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:

A Minoria, Sr. Presidente, entende que **estamos falando de cota para as mulheres. Não estamos falando de proporcionalidade partidária.** Se estamos falando de cota para as mulheres, a outra redação é muito mais adequada. Não queremos aqui saber da proporcionalidade partidária. O que se quer é que exista um número mínimo de mulheres nos Parlamentos. Consequentemente, é muito mais lúcido que as próprias mulheres, inclusive, encaminhem a votação para a Emenda nº 57. Eu gostaria que as mulheres se manifestassem nesse sentido, para que possamos, então, votar a Emenda nº 57 e não a Emenda nº 58, Sr. Presidente. A Minoria libera a bancada. (grifo nosso).

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 sequência das vagas das sobras, fato que, como afirmamos acima, **tende a fortalecer o poder dos partidos, não a candidatura feminina.**

Neste ponto é necessário registrar que várias pessoas ouvidas nas entrevistas⁴² realizadas com parlamentares e assessorias afirmaram que “Moema e Soraya levaram este projeto adiante”. Embora seja formalmente uma proposta da bancada feminina, restou constatado que as duas parlamentares citadas tiveram protagonismo no processo de construção de uma proposta considerada viável por grande parte dos parlamentares, tanto homens quanto mulheres. A viabilidade⁴³ ficou evidenciada ~~tanto~~ nos discursos aqui transcritos. 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), como se verá em seguida.

Vale lembrar que a Deputada Moema Gramacho (PT-BA) requereu a preferência para emenda 57 mas, em seguida, arguindo “erro do xerox”, pediu a inversão da preferência para a emenda 58. Após o pedido de inversão, deputados se manifestaram contra e a favor, mas a deputada que prestou apoio e se manifestou em favor da inversão foi Jandira Feghali, do PCdoB/RJ, tradicional aliado do PT. E esta situação merece destaque em razão do

⁴² Entrevistas concedidas à pesquisadora, através de gravação em áudio e realizadas através de procedimentos da metodologia da Observação Participante, conforme explicado no cap. 03 desta dissertação.

⁴³ Como exemplo tomamos a fala do presidente da sessão, reproduzida um pouco acima: “nós fizemos o acordo político de que votaríamos aquilo que as mulheres entendessem que fosse a melhor proposta que as atendessem”. 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”.

que aconteceu na sequência, conforme se depreende da manifestação da Deputada Soraya Santos (PMDB-RJ), salientando-se que até aqui havia uma clara maioria de orientação de votos no sentido do “sim” – pela inversão, fazendo com que fosse à votação a proposta que previa que as vagas das cotas fossem preenchidas pelo sistema proporcional e não majoritário⁴⁴:

Como vota o Bloco do PMDB?

A SRA. SORAYA SANTOS (Bloco/PMDB-RJ) - O PMDB, Sr. Presidente, posiciona-se no sentido de votarmos primeiro a Emenda nº 57. **A proposta discutida hoje por todos os partidos é no sentido de que votemos primeiramente essa emenda, de acordo com o pedido feito em cada reunião de bancada.**

Então, o PMDB recomenda o voto “não”, no sentido de discutirmos primeiro a Emenda nº 57.

O voto é “não.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Vou encerrar a votação quando atingirmos 257 votos. O PMDB vota “não”? Deputada, V.Exa. está votando contra o destaque de V.Exa.?

A SRA. SORAYA SANTOS - Não, Sr. Presidente, nós queremos votar primeiro a Emenda nº 57. Nós não queremos mudar.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Deputada Soraya Santos, é preciso que V.Exas. se entendam!

A SRA. SORAYA SANTOS - Presidente, V.Exa. pediu...

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Não. Eu só submeti esse destaque a voto em face do consenso, porque, regimentalmente, eu não deveria e não poderia fazê-lo. V.Exas. confessaram aqui que houve a troca da emenda que V.Exas. queriam votar. Se há divergência...

A SRA. SORAYA SANTOS - V.Exa. colocou em votação a inversão.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Não, não, não.

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.**

A SRA. SORAYA SANTOS - V.Exa. colocou em votação se nós estaríamos concordando em votar primeiro a Emenda nº 58 em vez da Emenda nº 57.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - **Foi o que vieram pedir as mulheres aqui, como posição das mulheres!**⁴⁵ V.Exas. não se entendem em suas posições, aí fica difícil!

A SRA. BENEDITA DA SILVA - Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Pois não, Deputada Benedita da Silva.

A SRA. BENEDITA DA SILVA (PT-RJ) - Sr. Presidente, não é uma questão de as mulheres não se entenderem. Foram falar com V.Exa. — e eu

⁴⁴ O sistema proporcional representa um maior poder para os partidos – na quase totalidade, presididos por homens – enquanto a aferição da vaga da cota pelo princípio majoritário conferiria, em tese, maior relevância à mulher parlamentar eleita. Ao que tudo indica, a proposta da EMA 58 – cotas pelo sistema majoritário -seria “mais vantajoso” para os partidos, sendo que a diferença entre as propostas é bastante relevante do ponto de vista da matemática política.

⁴⁵ O presidente da sessão quer fazer unívoca a posição das mulheres, mas claramente não é o que está acontecendo no momento da votação: a posição pela votação da EMA 58 – sistema proporcional - encaminhada pelas deputadas do PT (Gramacho e da Silva) e PC do B (Feghali) não foi a acordada pela bancada feminina nas reuniões com as bancadas com outros partidos.

acompanhei — para dizer que nós iríamos apresentar um destaque de preferência para votação da Emenda nº 58, em substituição à 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) - Deputada Benedita da Silva, nós estamos aqui fazendo demasiadas concessões regimentais. Então, nós vamos derrubar esse destaque de preferência por uma razão muito simples Deputada: eu não vou votar as Emendas nºs 58 e 57. Ao se votar a primeira, a outra será prejudicada.

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.** Então, eu vou retirá-lo. Vou anular essa votação, e vamos seguir com a Emenda nº 57.

Eu não vou fazer transgressões regimentais mais do que já se foi feito.

Está cancelada a votação. Está cancelada a apreciação do destaque. Continuamos com a Emenda nº 57.

As falas da Deputada Benedita da Silva e do Deputado Eduardo Cunha registram dois pontos fundamentais. O consenso que se construiu em relação à ideia das cotas, sobre a importância da implementação da reserva de cadeiras para as mulheres, não se sustentou ao colocar em questão os interesses partidários: ao não adotar o sistema proporcional aumentava-se a chance, ao menos em tese, da ocupação da vaga reservada não ser ocupada por mulheres dos partidos que tradicionalmente recebem muitos votos de legenda e que estivessem à margem dos centros de poder partidários, regra geral dominados por homens.

Como visto, as duas deputadas que lideraram os acordos com bancadas e parlamentares – Moema Gramacho e Soraya Santos – defenderam propostas diferentes no momento da votação: embora o acordo da bancada feminina com as lideranças partidárias fosse para a votação da EMA 57, que adotava o princípio majoritário para a aplicação das cotas, e esta tenha sido a proposição apresentada em plenário, quando já iniciado o processo de discussão houve pedido de substituição da preferência, em favor da EMA 58, que previa o princípio proporcional na aplicação das cotas. Como registrou o líder do PSD, Rogério Rosso: “nós precisamos ter um tempo aqui para nos reunirmos com a bancada, Presidente. Nós viemos com um pensamento, mas agora é outro. Nós precisamos de um tempo”. Neste momento, o que se observa é uma tentativa clara de encaminhar outro interesse,

relativamente desvinculado da questão da cota de cadeiras em si: **a preservação do poder dos partidos.**

Na sequência, após novas intervenções de parlamentares, ficou decidido que seria votada a EMA 57. Após a abordagem do processo de encaminhamento da votação, passamos à análise do resultado da votação.

Primeiramente, algumas observações quanto ao quórum e resultado de votação:

Resultado da votação	
Sim:	293
Não:	101
Abstenção:	53
Total da Votação:	447
Art. 17:	1 ⁴⁶
Total Quorum:	448

Do total de 513 parlamentares, 448 estavam presentes e aptos a votar, e 65 estavam ausentes da sessão. Dos 447 que votaram, 53 o fizeram em voto de abstenção. Uma parlamentar mulher votou contra⁴⁷.

Dentre os 65 ausentes, chama a atenção o fato de que 7 eram mulheres. Durante as entrevistas exploratórias, houve menção ao fato de que algumas parlamentares eram contrárias às cotas (por convicção ou por pressão de partidos e bancadas⁴⁸) e que a ausência nas votações é uma estratégia recorrentemente utilizada para se evitar “danos políticos”. É provável que o voto contra as cotas pudesse trazer prejuízo político junto ao eleitorado feminino, sendo que o não comparecimento à sessão é tática política adotada tanto por mulheres quanto por homens na Câmara dos Deputados.

Estudos na área da Linguística, em especial a partir das premissas da Análise do Discurso de Escola Francesa⁴⁹, jogam luz no caminho para a compreensão deste fato, da ausência como presença. Ensina Orlandi (1995, p. 15 e 31):

⁴⁶ O presidente da Câmara dos Deputados, embora tenha sua presença computada para fins de apuração de quórum, só vota em caso de empate, no chamado “voto de minerva”. Esta previsão consta no Art. 17, inciso I, alínea v do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: *Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: I - quanto às sessões da Câmara: **desempatar as votações, quando ostensivas, e votar em escrutínio secreto, contando-se a sua presença, em qualquer caso, para efeito de quórum.***

⁴⁷ Magda Mofatto, PR/GO.

⁴⁸ Nas entrevistas exploratórias não houve citação nominal das parlamentares que seriam contrárias às cotas, mas tão somente um comentário genérico sobre a existência deste posicionamento.

⁴⁹ Para contextualização, algumas informações: “análise de discurso se constitui na conjuntura intelectual do estruturalismo do final dos anos 60, em que a grande questão é a relação da estrutura com a história, do indivíduo com o sujeito, da língua com a fala, assim como se interroga a interpretação. Tomo em conta que a passagem que se faz é justamente a passagem que coloca em questão as noções de sujeito, de indivíduo, de língua, de fala, de história e de interpretação, então vigentes, assim como se procura ultrapassar as

(...) através da reflexão sobre o silêncio, reflexão que tem como base a formulação de questões que pensassem o ‘não dito’ discursivamente para que se tornassem visíveis aspectos deste que não aparecem no tratamento linguístico ou pragmático dado a ele, também alguns aspectos da análise de discurso se tornaram mais claros.

[...]

Chegamos então a uma hipótese que é extremamente incômoda para os que trabalham com a linguagem: **o silêncio é fundante**. Quer dizer, o silêncio é a matéria significante por excelência, um *continuum* significante. O real da significação é o silêncio. E como o nosso objeto de reflexão é o discurso, chegamos a uma outra afirmação que sucede a essa: o silêncio é o real do discurso.

Observando-se as estatísticas da sessão de votação⁵⁰, conforme quadro geral localizado no anexo A, podemos afirmar que:

1. Não houve orientação de bancada contrária à aprovação: nenhum partido pretendia, abertamente, “se indispor com as mulheres”, razão pela qual não houve posicionamento de liderança no sentido de encaminhamento “não” e muitos se comprometeram a encaminhar pelo voto “sim” (como ficou claro pelas falas dos líderes do PSD e da Minoria durante o encaminhamento da votação, por exemplo);

Orientação

PMDB-PP-PTB-PSC-PHS-PEN: Liberado

PT: Sim

PSDB: Liberado

PRB-PTN-PMN-PRP-PSDC-PRTB-PTC-PSL-PTdoB: Liberado

PSD: Sim

PR: Sim

PSB: Liberado

DEM: Liberado

PDT: Sim

Solidariedade: Liberado

PCdoB: Sim

PROS: Liberado

PPS: Sim

PV: Sim

Repr.PSOL: Sim

Minoria: Liberado

dicotomias estabelecidas e pôr em questão a suposta transparência do sentido. Para isto a análise de discurso reúne, deslocando, língua-sujeito-história, construindo um objeto próprio, o discurso, e um campo teórico específico”. ORLANDI, Eni (2005, p.)

⁵⁰

Disponível

em

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=16/6/2015&numSessao=157> Acesso em 25/10/17. Consta no Anexo A deste trabalho.

2. As orientações pelo *sim* e pelo *liberado* foram dadas na proporção de 50% cada (8 votos em 16), por partidos de distinto no espectro político;
3. pelo voto *sim* (aprovação da proposta) partidos mais à esquerda no espectro político.

Quanto ao motivo das abstenções, em depoimentos gravados⁵¹, realizados com o Deputado Marcos Rogério (DEM/RO)⁵² e Soraya Santos (PMDB/RJ)⁵³, duas explicações distintas foram apresentadas para o incomum⁵⁴ alto índice de abstenções. Para o Deputado Marcos Rogério, as abstenções foram votos *não* de deputados que “não quiseram se indispor” com as parlamentares de seus partidos que vinham atuando fortemente na aprovação da proposta. Para Deputada Soraya Santos, muitos deputados ficaram na dúvida porque o tema estava inserido na discussão da reforma política e os modelos de voto distrital ou voto distrital misto influenciavam diretamente a indicação de qual seria a mulher eleita, pois o voto distrital puro segue, em regra, o princípio majoritário e o distrital misto, adota o sistema proporcional, ainda que temperado. Como já discutido, a escolha do sistema eleitoral influencia diretamente na relação de poder interpartidária. Com o tumulto que se instalou no momento da votação, a insegurança aumentou para uma parte dos deputados, que poderiam votar favoravelmente, mas se abstiveram. A Deputada também destaca que “houve um movimento de abstenção absurda por conta da estratégia que adotamos, com gravação, colocamos na página da internet o apoio claro e declarado, então muitos não quiseram ficar com esta imagem de ser contra as mulheres, [...] dizer não para o eleitor, onde se tem um eleitorado que é mais de 50% feminino era uma dúvida que eles tiveram; a maioria gravou e votou, mas cinquenta e tantos se abstiveram; no meio desta abstenção tivemos algumas justificativas de que estava confusa esta regra, pois defendiam piamente o distrital misto [...] e o distritão é outra regra”.

Na sequência, apesar dos encaminhamentos pela inversão apresentados por PT, PC do B e PSOL, foi colocada em votação a EMA 57. Diante do tumulto instalado, não é

⁵¹ Conversas com a pesquisadora, gravadas com base na Observação Participante.

⁵² Entrevista realizada no plenário da Comissão de Constituição e Justiça em 18/10/17.

⁵³ Entrevista realizada no plenário da Câmara dos Deputados em 19/10/17.

⁵⁴ A título de exemplo, tomamos outras votações realizadas em 16 e 17/06/15: PEC Nº 182/2007 - DTQ 25 : PR - INCISO III DO § 8º OFERECIDO AO ART. 14 DA CF **15 abstenções**; PEC Nº 182/2007 - EMENDA AGLUTINATIVA Nº 60: **02 abstenções**; PEC Nº 182/2007 - ARTIGO 14 DO SUBSTITUTIVO - FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA: **07 abstenções**; PEC Nº 182/2007 - DTQ 3 - PPS - EMENDA Nº 8: **03 abstenções**; PEC Nº 182/2007 - EMENDA AGLUTINATIVA Nº 56: **09 abstenções**; MPV Nº 670/2015 - DTQ. 2 DEM - EMENDA Nº 88: **01 abstenção**; MPV Nº 670/2015 - DTQ. 3 PPS - EMENDA Nº 76: **02 abstenções**; PEC Nº 182/2007 - EMENDA AGLUTINATIVA Nº 29: **06 abstenções**; Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.leg.br/internet/votacao/default.asp?datDia=16/6/2015&numSessao=158> . Acesso em: 23 jun. 2019.

inverossímil a explicação de que muitos teriam votado pela abstenção porque “desconheciam a proposta que estava sendo votada”. Conforme comprovam os registros das 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 a de candidaturas, que se resume a uma conta aritmética simples (30%); as cadeiras efetivamente ocupadas são resultado de complexas fórmulas matemáticas que caracterizam o sistema eleitoral proporcional, sendo que as escolhas políticas 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 afetava diretamente os interesses partidários, ainda que a adesão à ideia da implementação das cotas em favor das mulheres pudesse ser preservada, o encaminhamento concreto da questão prejudicou a votação.

Quanto à abstenção, parece plausível, do ponto de vista da lógica política, que parlamentares contrários às cotas tenham “se escondido” atrás de um voto de abstenção, utilizando a confusão instalada como justificativa para não apoiar a proposta de cotas. As informações trazidas revelam como a dinâmica de debates e encaminhamentos na Câmara dos Deputados, e não apenas o conteúdo das proposições, pode interferir decisivamente no resultado da votação. Logo após a rejeição da EMA 57, a Deputada Soraya Santos fez pronunciamento no plenário da Câmara, sendo que de sua fala destacamos:

Agradecimento pelos votos favoráveis a emenda aglutinativa relativa à implantação de cota para mulheres no Parlamento. **Expectativa de aprovação de matéria equivalente pelo Senado Federal.**

A SRA. SORAYA SANTOS (Bloco/PMDB-RJ. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) - Sr. Presidente, eu queria um segundo de atenção, primeiro para agradecer a cada Deputado que votou. Faltou muito pouco. Faltaram só 15 votos.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Deputada Soraya, V.Exa. invadiu a tribuna.

A SRA. SORAYA SANTOS - Esse projeto vai ao Senado e voltará a esta Casa. Esperamos que, na segunda votação, daremos a resposta que o Brasil espera, que é a inclusão das mulheres.

Note-se que a Deputada, ao agradecer os votos favoráveis à aprovação das cotas de gênero, já afirmou que haveria uma articulação com o Senado Federal, de tal forma que a matéria pudesse voltar posteriormente à Câmara.

Assinala-se, apenas para fins de registro, que a EMA 57 era proposta inserida na PEC 182/07, que foi transformada na Emenda Constitucional nº 91/2016, publicada no DOU em 19/02/16, pág. 01, coluna 01, com a seguinte redação:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 91, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2016
Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Após quase nove anos de tramitação⁵⁵, com 62 emendas, 15 pareceres/substitutivos/votos e 20 mensagens/ofícios/requerimentos, a PEC 182/07 foi promulgada como Emenda Constitucional n. 91/16, tratando exclusivamente da fidelidade partidária, sendo que a proposta era de que fosse o vetor de uma abrangente reforma política.

4.2 PEC 134/2015 E ESTRATÉGIAS DE REARTICULAÇÃO: IGUALDADE E REPRESENTAÇÃO NO CENTRO DA DISPUTA POLÍTICA

A criação de cotas parlamentares de gênero (na prática, cotas para mulheres) foi rejeitada em 16/06/15, conforme acima explicitado, quando deixou de ser aprovada a Emenda Aglutinativa nº 57. Na mesma oportunidade foi anunciada, em discurso da Deputada Soraya Santos, assim como na entrevista⁵⁶ realizada com a Deputada Moema Gramacho em 15/12/16, a existência de um forte compromisso da bancada feminina eleita em 2015 em levar adiante o pleito da instituição de cotas de cadeiras.

Durante todo 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 naquela casa logo após a derrota na Câmara. ⁵⁷ De fato, já em 13/07/15 foi protocolizado, pela Comissão de Reforma Política do Senado Federal, o texto inicial da PEC

⁵⁵ Informações disponíveis em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

⁵⁶ Entrevista realizada com a Deputada Moema Gramacho, com metodologia da Observação Participante, como já explicitado em notas anteriores.

⁵⁷ Em entrevista realizada com a Deputada Soraya Santos, a parlamentar reportou-se à estratégia adotada para a retomada do tema; as informações serão apresentadas e discutidas em momento posterior.

98/2015⁵⁸, proposta que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias da 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”. A proposta tinha a seguinte redação:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte art. 101:

“**Art. 101.** É assegurado a cada gênero percentual mínimo de representação nas cadeiras da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, nas três legislaturas subsequentes à promulgação desta Emenda Constitucional, nos termos da lei, vedado patamar inferior a:

I – 10% das cadeiras na primeira legislatura;

II – 12% das cadeiras na segunda legislatura; e

III – 16% das cadeiras na terceira legislatura.

§ 1º Caso o percentual mínimo de que trata o *caput* não seja atingido por um determinado gênero, as vagas necessárias serão preenchidas pelos candidatos desse gênero com a maior votação nominal individual dentre os partidos que atingiram o quociente eleitoral.

§ 2º A operacionalização da regra prevista no § 1º dar-se-á, 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.

§ 3º Serão considerados suplentes os candidatos não eleitos do mesmo gênero dentro da mesma legenda, obedecida a ordem decrescente de votação nominal”.

Notam-se duas diferenças desta 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 – majoritário - adotado para implementação das cotas - *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 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

⁵⁸ Íntegra da tramitação disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122308>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

bancadas femininas da Câmara e do Senado, o que favoreceu alguma articulação política para a retomada do tema (como enunciado pela Deputada Soraya Santos ao “invadir a tribuna” ao final da votação da EMA 57; iii. o fato de já estar instalada, na época, uma Comissão (Especial) de Reforma Política no Senado Federal, que tem 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”⁵⁹, 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).

Neste contexto, são aqui trazidos os discursos de parlamentares que atuaram em defesa ou contra a instituição das cotas de representação (reserva de cadeiras), ressaltando-se que, dentre favoráveis, havia dois posicionamentos: um defendia que as cotas deveriam ser preenchidas adotando-se o princípio majoritário (a mais votada, independentemente da performance eleitoral de seu partido ou coligação), enquanto outro entendia que as cotas deviam acompanhar a lógica do sistema proporcional. O ponto central de análise destes discursos estará centrado nos conceitos de “igualdade” e de “representação”.⁶⁰ Assim, como aconteceu na tramitação das propostas na Câmara, tanto parlamentares favoráveis quanto os contrários à adoção de cotas invocam a violação ao princípio da igualdade para fundamentar suas posições. Parlamentares contrários à instituição das cotas operam o conceito de igualdade somente a partir de um critério formal, sem considerar as diferenças de ordem substancial entre os candidatos e que decorrem, no caso da exclusão de mulheres, de histórica segregação econômica, simbólica e propriamente política, posto que ainda são raríssimas as mulheres em posições de comando nos partidos políticos.

Pesquisas sobre cotas parlamentares, em regra, trabalham em três dimensões de análise⁶¹: socioeconômicas, institucionais e relacionadas a fatores culturais. Embora estas dimensões não possam ser isoladas, posto que a influência recíproca entre si no mundo real é indiscutível, serão aqui consideradas de forma individualizada apenas para fins

⁵⁹ Representações matemáticas que registram de que maneira as experiências anteriores facilitam a realização de uma mesma tarefa. É conceito aplicado principalmente na Economia e Administração, aqui utilizado como metáfora para descrever como a experiência das discussões e votações anteriores da matéria podem ter influenciado a redação da proposta apresentada no Senado. Informação sobre o conceito disponível em: <<https://www.infoescola.com/administracao/curva-de-aprendizagem/>>. Acesso em: 03 mar. 19.

⁶⁰ Neste ponto remetemo-nos ao capítulo 3 desta dissertação, que explicita os conceitos de igualdade e representação aqui trabalhados.

⁶¹ ARAÚJO, 2009, p. 5

analíticos, de tal maneira que o foco deste trabalho possa ser delimitado a partir do estudo da dimensão institucional: os discursos sobre as cotas de gênero no interior do Congresso Nacional, tomando-os a partir dos conceitos principiológicos da “igualdade” e da “representação”.

Destacam-se alguns pontos do relatório apresentado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 134-A/15. A proposição, oriunda da Comissão de Reforma Política do Senado Federal, onde adquiriu o apelido PEC DA MULHER, objetiva a reserva de 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 à sua promulgação.

O Presidente da Comissão ressalta a sub-representação das mulheres brasileiras na vida política, lembrando que, dos vinte países da América Latina, o Brasil só não perde do Haiti em quantidade de representantes do sexo feminino no Poder Legislativo federal. Propõe, pois, uma ação afirmativa consistente na reserva de um percentual mínimo de cadeiras nas representações legislativas em todos os níveis federativos, com prazo definido e números crescentes, variando de 10 a 16% (dez a dezesseis por cento) em três legislaturas sucessivas.

O relatório⁶² apresentado pela Comissão Especial inicia-se com a invocação do princípio constitucional da igualdade:

A Constituição Federal brasileira de 1988 prevê a chamada **cláusula geral do princípio da igualdade** no caput de seu artigo 5.o, segundo o qual “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”. É muito significativo que tal disposição apareça encabeçando a lista dos direitos fundamentais e não mais, como ocorria em antigas cartas constitucionais, como apenas mais um direito individual. Isso nos revela que o constituinte de 1988 pretendeu colocar a isonomia como um verdadeiro princípio informador e condicionador de todos os direitos. Como diz Celso Ribeiro de Bastos, **“a igualdade é, portanto, o mais vasto dos princípios constitucionais, não se vendo recanto onde ela não seja impositiva”** (grifo nosso)

Na sequência a relatora cita o artigo de Celso Bandeira de Mello (2011) denominado *“O conteúdo jurídico do princípio da igualdade”*. Para este autor, o que realmente importa para aferir a correção de uma regra discriminatória em face do princípio da igualdade é a *existência ou não de uma conexão lógica entre a distinção de regimes jurídicos estabelecidos e a desigualdade das situações fáticas correspondentes*. Em outras palavras, é

⁶² Integra em anexo e disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1505659&filename=EMR+1+PEC13415+%3D%3E+PEC+134/2015. Acesso em: 25 out. 2017.

preciso que os critérios com base nos quais uma discriminação legal foi efetuada guardem uma relação de pertinência com tal diferenciação de tratamento, de modo que sejam idôneos a justificá-lá. No entender da relatora, as mulheres só estão distantes dos postos de comando da política “devido a uma discriminação histórica, à falta de experiência acumulada nestas áreas de atuação e mesmo à resistência em compartilhar espaços de participação e decisão”. Assim, garantir uma maior representação feminina no parlamento seria uma medida de aperfeiçoamento da democracia.

O Relatório apresentado na Comissão de Constituição e Justiça foi aprovado com os seguintes votos: sim, 29; não, 8; abstenção, 0; total, 37. Apresentaram votos em separado os Deputados Evandro Gussi (PV/SP) e Marcos Rogério (DEM/RO). Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, vê-se a retomada do argumento fundamental pelos que são contrários à política de cotas: violação ao princípio da igualdade a partir da perspectiva do(a) eleitor(a). A partir destes votos em separado é 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.

Passamos à análise dos três argumentos que fundamentam a tese de contrariedade à aprovação da PEC 134/15.

Um dos argumentos apresentados pelo Deputado Marcos Rogério (DEM-RO) em seu voto em separado, contrário à aprovação, diz respeito à **impossibilidade de reapreciação de matéria já rejeitada**, em observância ao princípio da irrepetibilidade. Segundo o parlamentar, o §5º do art. 60 da Constituição Federal estabelece que “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Trata-se do princípio da irrepetibilidade, limitação formal que impossibilita, dentro do ano legislativo, deliberação de matéria já rejeitada ou arquivada. A cota para mulheres no parlamento foi objeto de deliberação desta Casa quando da apreciação da PEC nº 182 de 2007, em 16 de junho de 2015. Na ocasião, por meio da Emenda Aglutinativa nº 57, apresentada pela Bancada Feminina, submeteu-se ao Plenário a proposta de se alterar o texto constitucional para que, no período de três

legislaturas consecutivas, fosse assegurada a eleição mínima de membros de cada sexo na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Por 293 votos favoráveis, 101 votos contrários e 53 abstenções, a matéria foi rejeitada pelo Plenário, o que implicaria na inconstitucionalidade formal da PEC nº 134 de 2015 (e seus anexos).

Ocorre que não pode ser votada na mesma sessão legislativa a emenda rejeitada ou havida por prejudicada. Assim, a simples apreciação de admissibilidade em comissão, no mesmo ano em que foi rejeitada, não induz inconstitucionalidade. É de se notar que a Deputada Soraya Santos afirmou, em entrevista, que estava ciente desta questão e, embora já estive a PEC na Câmara Federal desde setembro de 2015, o parecer só foi levado à apreciação CCJ em 07/06/16. Equivocou-se, portanto, o Deputado em sua argumentação, posto que a rejeição ocorreu em junho de 2015 e a nova submissão foi apresentada em junho de 2016.

O Deputado Evandro Gussi (PV/SP) também apresentou voto em separado, contra o acolhimento da PEC, invocando, além do argumento da violação ao princípio da igualdade, a **inconstitucionalidade em razão da incompatibilidade entre os conceitos de sexo/gênero**. Segundo o parlamentar, a Constituição Federal ignora o que vem a ser a palavra “gênero”, o que poderia causar uma distorção ainda maior na exigência da equivalência entre os votos conferidos, constitucionalmente estabelecida no Art. 14, caput, da CF/88. Ademais, a Constituição Federal, quando quer distinguir homens de mulheres, vale-se exclusivamente da palavra sexo, conforme é possível inferir dos regramentos constantes dos comandos constitucionais presentes nos arts. 3º, inciso IV, 5º, inciso XLVIII, 7º, inciso XXX e 201, §7º, inciso II. Como a proposição acrescenta art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada *gênero* na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes, manifestou seu voto pela inadmissibilidade e consequente inconstitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 134, de 2015, como também das Propostas de Emenda à Constituição nº 205, de 2007, e nº 371, de 2013, apensadas.

Ocorre que o argumento apresentado pelo deputado Evandro Gussi foi debatido e decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que, ao responder uma consulta⁶³ formulada pela senadora Fátima Bezerra (PT-RN), decidiu que candidatos transgêneros poderão utilizar o nome social na urna a partir das eleições de 2018. O relator do caso

⁶³ [Consulta 060293392](#) TSE.

destacou a necessidade de se avançar na adoção de medidas que denotem respeito à diversidade, ao pluralismo, à subjetividade e à individualidade como expressões do postulado supremo da dignidade da pessoa humana, ressaltando ainda que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consiste em promover o bem de todos sem preconceito de origem, raça, sexo, cor idade ou quaisquer outras formas de discriminação, nos termos do artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal.

A questão jurídica debatida ficou em torno da expressão “cada sexo”, mencionada no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), segundo o qual cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. O relator afirmou que a expressão refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens quanto as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidatura masculina e feminina, esclarecendo que aquelas(es) que optarem pelo nome social deverão comparecer ao Cartório Eleitoral até o dia 9 de maio (data do fechamento do Cadastro Eleitoral) para se declararem transgênero e com qual gênero que identificam, se masculino ou feminino.

Importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu ser possível a alteração de nome e gênero no assento de registro civil mesmo sem a realização de procedimento cirúrgico de redesignação de sexo. A decisão ocorreu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4275, encerrado na sessão plenária realizada em 1º de março de 2018⁶⁴. A ação foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) a fim de que fosse dada interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 58 da Lei 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos, no sentido de ser possível a alteração de prenome e gênero no registro civil mediante averbação no registro original, independentemente de cirurgia de transgenitalização⁶⁵. Todos os ministros da Corte reconheceram o direito, e a maioria entendeu que, para a alteração, não é necessária autorização judicial. Assim, a alteração de registro pode ser realizada através da autodeclaração da pessoa interessada, bastando para tanto que goze de plena capacidade civil, que no direito brasileiro é conferida, em resumo, a todo o indivíduo com 18 anos ou mais, que não seja pessoa com deficiência

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371085>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

⁶⁵ A decisão do STF foi aprovada por dez votos a zero e responde a duas ações distintas, agregadas em 2017 no mesmo processo. Ela vai além dos pedidos originais, que usavam a palavra “transexual”, e adota “transgênero” como um termo guarda-chuva amplo, que se refere a pessoas que se identificam com um gênero diferente do que lhes foi atribuído ao nascer. Disponível em: FABIO, André Cabette. STF permite a trans mudarem nome e gênero direto no cartório. **Nexo Jornal**, 02 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/02/STF-permite-a-trans-mudarem-nome-e-g%C3%AAnero-direto-no-cart%C3%B3rio>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

intelectual que comprometa sua capacidade de escolha e discernimento, e não adote regularmente práticas que o impeçam de tomar decisões de forma livre e consciente (como exemplo, uso abusivo de álcool e drogas).

Assim sendo, as decisões judiciais afastaram qualquer dúvida sobre a possibilidade de intercâmbio entre as expressões “cada sexo” e “cada gênero” que estão presentes na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, fato que também elide a alegado fundamento de inconstitucionalidade. Quanto a este tema, o trabalho de Joana Maria Pedro (2005) é bastante elucidativo: os vocábulos “mulher”, “mulheres”, “gênero” e “sexo” são categorias de análise que podem ser historicamente definidas. Assim, da mesma forma que houve uma apropriação destes conceitos, em um processo de ressignificação (atribuição de sentidos) positiva, por parte dos movimentos feministas e dos que hoje podemos denominar LGBTQ+, transformando-os em instrumentos de luta e reafirmação, o uso destas palavras também obedece a um funcionamento dentre aqueles que pretendem barrar estes processos de ressignificação.

“Sexo e gênero não são a mesma coisa”, portanto, é possível nascer com um sexo e assumir uma identidade de gênero distinta da determinação biológica, afirmam (as)os favoráveis às cotas: “Sexo e gênero não são a mesma coisa”, portanto se a Constituição diz “sexo” não é possível propor sua reforma (por meio de emenda constitucional) fazendo alusão ao conceito de gênero, insistem os contrários. A marca da ideologia no discurso. Como ensina Orlandi (1996c, p. 31):

não há discurso sem sujeito nem sujeito sem ideologia. A **ideologia**, por sua vez, é interpretação de sentido em certa direção, direção determinada pela **relação da linguagem com a história** em seus mecanismos imaginários. A ideologia **não é**, pois, **ocultação**, mas **função da relação necessária entre linguagem e o mundo**. Linguagem e mundo se refletem, no sentido da refração, do efeito (imaginário) necessário de um sobre o outro”!

O Deputado Evandro Gussi (PV-SP) manifestou-se pela inconstitucionalidade em razão da **violação ao princípio da igualdade**, nos termos seguintes:

A nosso ver a presente proposição revela-se **inadmissível de plano**, pois fere o Art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, ao tentar abolir o voto direto, na forma expressamente estabelecida no Art. 14, caput, do texto constitucional.

Com efeito, o Art. 14, caput, da Carta Magna, consagra o **princípio do voto igualitário** (com valor igual para todos), como consequência inequívoca do “voto direto” (art. 60, §4º, II). Trata-se da máxima democrática: “*one man, one vote*” (um homem, um voto).

Da previsão constitucional estabelecida no Art. 14, caput, da CF/88, decorre a clara compreensão que **o voto direto é o voto de um cidadão em um representante**, configurando clara afronta ao regramento ali estabelecido a proposta objeto da presente PEC 134, de 105, pois trará como resultado que

o voto dado a um determinado candidato terminará valendo mais que o voto dado a outro⁶⁶, em tudo contrário ao princípio do voto igualitário.

Não se pode admitir, portanto, que um voto dado por uma pessoa, por suas condições pessoais, valha mais que o dado por qualquer outra pessoa, sejam quais forem, também, as suas condições e convicções próprias.

De se destacar, ainda, que a inovação constitucional ora pretendida configura clara **contrariedade à própria igualdade entre homens e mulheres em seus direitos e obrigações**, na forma prevista no Art. 5º, inciso I, da Constituição Federal. Nesse ponto, a presente emenda pretende abolir um Direito Fundamental, o que é vedado pelo art. 60, §4º, IV.

Como será visto, o princípio do “*one man, one vote*” já está mitigado no sistema eleitoral brasileiro, e por previsão da própria Constituição Federal, ao estabelecer a quantidade mínima e máxima de deputados por estado federativo, sem considerar a proporcionalidade real entre número de representantes e quantidade de população.

O Deputado Marcos Rogério (DEM-RO) também apresentou este argumento em seu voto em separado, pela inadmissibilidade:

II.2. Do voto igualitário

Ao longo da história brasileira, restringiu-se o direito ao voto por uma série de razões: econômico-financeiras, de nível de instrução, mediante a diferenciação do peso específico do voto de uma pessoa sem instrução e de outra com instrução superior, ou, ainda, por razão de gênero, de raça, ou de extração social.

O Legislador Constituinte, atento a esse passado, adotou o princípio do voto igualitário nos termos do art. 14 da Carta Magna, com a seguinte redação: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)”.

Nesse contexto, *data maxima venia*, entendemos que a PEC 132 de 2015, ao estabelecer porcentagem mínima de eleição de determinado sexo para o Parlamento, fere o princípio constitucional do voto igualitário.

Vale um exemplo: nas eleições para deputado federal no Estado de Tocantins, o último candidato eleito foi o Deputado Benjamin Maranhão, com 63.433 votos. Caso estivesse em vigor esta PEC, o referido parlamentar deveria ceder sua vaga à primeira mulher mais bem votada daquele Estado⁶⁷, que, naquelas eleições, foi Michelle Pinto Araújo, com 5.721 votos.

Perceba-se que a candidata Michele obteve votação onze vezes menor que o atual Deputado Benjamin Maranhão. Ora, ainda que a proposta de cota tenha como objetivo a igualdade de representação de gênero nos diversos parlamentos, não há como olvidar ao fato de que o cidadão que vota na referida candidata tem o peso de onze eleitores do deputado Benjamin.

⁶⁶ O deputado, ao estabelecer esta razão/relação direta entre representado e representante, desconsidera por completo o lógica do sistema proporcional, que é o adotado na legislação brasileira: ao contrário do que afirma o deputado, a regra já é a de que “o voto dado a um determinado candidato terminará valendo mais que o voto dado a outro”, fenômeno claramente observado nas eleições em que “puxadores de votos” levam às casas legislativas candidatos com votação inferior a outros(as), cujos partido/coligação teve um número total de votos menor.

⁶⁷ O deputado, que foi eleito por Rondônia, deixou de considerar que, embora seu voto em plenário tenha o mesmo valor daquele proferido por outros parlamentares, foi eleito com um número muito menor de votos que a quase totalidade dos outros, que vêm de Estados onde a quantidade de votos para se eleger um deputado é muito superior.

Frisa-se que não se está a combater a busca pela igualdade de gênero no Poder Legislativo. Cremos que, por fatores sociais e culturais, a mulher brasileira tem sido alijada de uma série de direitos garantidos no ordenamento pátrio. Porém, não concordamos com a tese de que, para se alcançar tal desiderato, seja necessário **atropelar preceitos constitucionais basilares do Estado Democrático de Direito, como o voto igualitário.**

Outras medidas podem se mostrar eficazes na busca da igualdade, como: maior reserva de candidaturas para as mulheres, maior tempo de propaganda eleitoral, destinação específica do fundo partidário para financiamento de suas campanhas, entre outros. Essas medidas trariam maior força e visibilidade à candidata do sexo feminino, aumentando sobremaneira suas chances de eleição; além disso, estão todas elas em plena consonância com a Carta Magna. (grifo nosso).

Também aqui o principal argumento é a violação ao princípio da igualdade.

Apesar destes dois votos contrários na Comissão (Resultado final: sim, 29; não, 8; abstenção, 0; total, 37), 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 ir a votação, como veremos adiante.

No âmbito do Congresso Nacional, os argumentos fundamentais que se contrapõem nos debates sobre as cotas parlamentares de gênero podem ser assim resumidos: quem é contra as cotas, aduz que resultaria em violação do princípio da igualdade em sua dimensão formal (no caso, a máxima do “*one man, one vote*”); quem é a favor, afirma que o princípio da igualdade substancial (e não apenas formal) entre homens e mulheres é violada diariamente, sendo que a adoção de políticas públicas de caráter afirmativo é estratégia fundamental para a cessação desta violação.

A adoção do sistema de cotas para as candidaturas (já implementado) e para o efetivo preenchimento das cadeiras nos poderes legislativos dos três níveis da federação – reserva de vagas – é defendido pelo grupo que se articula em torno do trabalho efetivado pela bancada feminina, embora não seja formado só por mulheres. Em contraponto, outro grupo comanda a resistência ou boicote às iniciativas de empoderamento da mulher em todos os cenários da vida pública nacional, em especial nos espaços de poder da Câmara Federal. Apesar da necessidade de aumento da representação feminina não ser abertamente questionada pelos diversos grupos políticos que atuam no Congresso Nacional, as propostas formuladas com o objetivo de incrementar esta representação estão sendo barradas nas esferas de decisão daquela casa legislativa.

Durante a análise dos discursos parlamentares sobre as propostas de emenda constitucional (Emenda aglutinativa n. 57 da PEC 182/07 e PEC 134/2015) que veiculam projetos de reserva de cadeiras nos parlamentos, em todos os níveis da federação (exceto Senado Federal), verificou-se que tanto contrários quanto favoráveis à existência de

cotas de ~~sexo~~/gênero invocavam o princípio constitucional da igualdade para fundamentar a validade de seus argumentos.

Inicialmente, apenas para fins de registro, faremos algumas observações sobre se as cotas previstas seriam para o *sexo* ou para o *gênero*. Por ocasião da discussão da PEC 134/15 na Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Evandro Gussi (PV/SP) apresentou voto em separado contra o acolhimento da PEC, invocando, além do argumento da violação ao princípio da igualdade, a inconstitucionalidade do projeto em razão da incompatibilidade entre os conceitos de sexo/gênero. Como visto, a questão jurídica já foi resolvida, sendo que as decisões judiciais afastaram qualquer dúvida sobre a possibilidade de intercâmbio entre as expressões “cada sexo” e “cada gênero” que estão presentes na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, fato que também elide o alegado fundamento de inconstitucionalidade da PEC 135/15.

Definido este ponto, ressalta-se que parlamentares contrários à adoção das cotas afirmam que reservar cadeiras, levando ao parlamento mulheres com menos votos, em desfavor de homens (embora os textos das propostas legislativas façam menção a reserva por sexo, na prática é uma reserva para mulheres, que são minoritárias em praticamente todas as casas parlamentares) viola o princípio do “*one man, one vote*”⁶⁸. A instituição desta reserva de cadeiras estaria criando uma distinção concreta entre o eleitorado, fazendo que o voto 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 CF/88: *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei*. Invoca-se a igualdade, portanto, 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 defende a adoção das cotas afirma 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

⁶⁸ *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 eleitas, em favor de outros menos votados, mas que se beneficiaram do quociente partidário.

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.*

Assim, 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). Estes argumentos foram analisados em sua relação com os **princípios republicano, democrático, federativo e da igualdade de voto**, previstos na Constituição Federal.

Prosseguindo, passamos a analisar as hipóteses de discriminação positiva e critérios de proporcionalidade previstos constitucionalmente (como o limite mínimo e máximo de deputados, por exemplo) e sua relação com os argumentos que evocam o princípio da igualdade para acolher ou rechaçar propostas legislativas de alteração constitucional para a implementação de uma política de cotas parlamentares de gênero.

Importante ressaltar, em brevíssima explanação, o caráter cogente/obrigatório da observância do princípio constitucional da igualdade. O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 trata das garantias e direitos fundamentais e é, sem dúvida, um dos artigos mais importantes de uma ordem jurídica que se pretende democrática. Dentre os diversos princípios relacionados aos direitos e garantias fundamentais, um dos mais polêmicos e importantes é o princípio da igualdade. Para o caso em estudo – cotas de representação por sexo / gênero, a previsão do *caput* e inciso I são basilares:

Art. 5º 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 igualdade, portanto, não se restringe a uma invocação de justiça de caráter filosófico ou moral, uma simples exortação ou convite ao respeito à isonomia. Conforme ensina Mello (2011, p. 09), a igualdade é um princípio jurídico – portanto, de observância obrigatória – dirigido tanto aos legisladores quanto aos aplicadores da lei, assim como a integrantes da sociedade, em suas relações quotidianas (eficácia horizontal dos

direitos fundamentais). Há que se ressaltar que a igualdade a ser considerada não se resume àquela de caráter meramente formal (igualdade perante a lei), mas também à igualdade material consagrada na máxima aristotélica: *devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade*.

O próprio fato da Constituição enunciar explicitamente, no inciso I, que “homens e mulheres são iguais”, induz à interpretação de que está presente, no mundo real, uma desigualdade material entre cidadãos dos sexos feminino e masculino que exige a enunciação expressa desta prescrição de igualdade. Caso contrário, o texto do *caput* – “todos são iguais” – seria suficiente para marcar o caráter prescritivo da norma constitucional quanto à necessidade de tratamento isonômico entre as pessoas. As diversas políticas de cotas, também denominadas “ações afirmativas”, conformam-se neste espectro de luta por igualdade material. Neste aspecto, destaca-se não só o direito que as mulheres têm de serem representadas, mas também o de serem **representantes**.

Nas palavras de Mello (2011, p. 11), indaga-se: “qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos?”

Segundo o mesmo autor (MELLO, 2011, p. 23), são dois os requisitos básicos para a instituição de fatores de discriminação sem afronta à isonomia:

- a. a lei não pode erigir em critério diferencial um traço tão específico que singularize *no presente e definitivamente*, de modo absoluto, um sujeito a ser colhido pelo regime peculiar;
- b. o traço diferencial adotado necessariamente há de residir na pessoa, coisa ou situação a ser discriminada; ou seja: elemento algum que não exista nelas mesmas poderá servir de base para assujeitá-las a regimes diferentes.

Ao analisarmos a proposta de emenda constitucional que prevê a reserva de cadeiras para cada sexo que atualmente está tramitando na Câmara dos Deputados (PEC 134/15), pode-se aferir que atende aos dois requisitos acima apresentados, posto que:

- a. o critério diferencial não beneficia indivíduos específicos, mas um conjunto de pessoas “de cada um dos sexos”, que terão a garantia de representação progressiva (10, 12 e 16%), ao longo das próximas três legislaturas, após a aprovação da emenda constitucional;
- b. não se destina a instituir uma situação definitiva, mas sim uma regra que vigorará por três legislaturas após a aprovação, criando uma espécie de “regra de transição” que venha a assegurar a presença de mulheres nas casas legislativas e, a partir daí, crie condições concretas de respeito à isonomia, condições estas capazes de se reproduzirem a partir da dinâmica própria do exercício do poder político;

c. o traço diferencial – extrema dificuldade de acesso das mulheres aos cargos de representação política – está comprovadamente presente na vida social, como demonstram os inúmeros estudos e dados estatísticos oficiais⁶⁹.

Como se pode verificar, os argumentos em favor da instituição de “cotas para mulheres” estão fundamentados principalmente no modelo de representação especular – o número de mulheres nas casas legislativas não corresponde à sua presença numérica na sociedade – com foco no direito de ser representada. No entanto, fazendo-se um paralelo entre a condição das mulheres candidatas e a dos estados da federação (em especial os de menor população), é possível evocar a intervenção do sistema jurídico para garantir o **direito de ser representante**, criando-se mecanismos legais e constitucionais que colaborem para a equalização das distorções representativas, como veremos a seguir.

O princípio federativo tem como pressuposto a igualdade entre as pessoas políticas. Previsto nos arts. 1º e 18 da CF/88, enuncia um princípio fundamental estruturante da República, elevado a condição de cláusula pétrea pelo art. 60, §4º, I, da Carta Maior. Em seu art. 1º, a CF/88 enuncia que a *República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*. Já no art. 18, prevê que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Prevê o art. 60 § 4º : “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado”.

Nota-se, assim, que o **princípio federativo está baseado na igualdade e não discriminação entre as pessoas políticas** (não há hierarquia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas tão somente áreas de atuação e de exercício de poder político-administrativo diferentes e complementares), ressaltando-se a autonomia dos entes políticos e a indissolubilidade da federação.

⁶⁹ Nas eleições municipais de 2016, em 23% dos municípios brasileiros não houve a eleição de mulheres nas Câmaras de Vereadores. Este percentual de cidades sem mulheres em cargos eletivos parlamentares é praticamente o mesmo que o registrado nas eleições de 2012, assim como a proporção de mulheres eleitas para o cargo, que também se manteve. Em 2016, 13,5% dos eleitos são mulheres – ou 7,8 mil de 57,8 mil candidatos. Em 2012, o percentual foi de 13,3% – 7,7 mil de 57,4 mil candidatos. Informação disponível em: REIS, Thiago. 23% das cidades do país não terão nenhuma mulher na Câmara. **G1**, 14 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/23-das-cidades-do-pais-nao-terao-nenhuma-mulher-na-camara.html>>. Acesso em: 06/01/2018.
As estatísticas mostram que 14 das 27 unidades federativas brasileiras não contam com representação de mulheres no Senado Federal. Na Câmara de Deputados, nesta legislatura (eleição 2014), cinco estados não têm nenhuma mulher entre seus representantes. Informação disponível em : **BRASIL. PROCURADORIA ESPECIAL DA MULHER et all. + mulheres na política**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 06/01/2018

Embora o argumento de que os votos de todos os cidadãos devem ter o mesmo peso seja válido do ponto de vista filosófico, moral e político, na prática a própria Constituição Federal prevê institutos - como o voto proporcional e as diretrizes do princípio federativo - que se utilizam de técnicas de ponderação para evitar desequilíbrios que possam ser causados quando são considerados números absolutos. Exemplo claro é a previsão de limites mínimo e máximo de deputados de cada Estado na Câmara Federal.

No Congresso Nacional, Estados e Distrito Federal estão representados no Senado, em igualdade numérica. Três representantes por ente federativo. Já a população de cada Estado está representada na Câmara dos Deputados. Em tese, cada parlamentar representa uma quantidade de pessoas / cidadãos, com uma relação de proporcionalidade entre a população e o número de parlamentares na Câmara Federal. Mas, ao prever limite de piso e teto no número de deputados (*Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados*) esta relação objetiva e direta entre número de pessoas e quantidade de representantes se perde.

Com um número mínimo e um máximo de representantes para cada Estado, esta relação de proporcionalidade entre representantes/representados passa a não ser numérica e objetiva. De acordo com a norma constitucional, nenhum Estado pode ter menos de 8 nem mais de 70 representantes na Câmara dos Deputados. Os casos de São Paulo e Roraima, que estão nos extremos, exemplificam esta quebra de proporcionalidade. A título de exemplo, temos o mais e o menos votados nas eleições 2014 para Deputado Federal, em Roraima e em São Paulo:

Eleitos em Roraima : Shéridan (35.555 votos) e Carlos Andrade (6.733 votos)

Eleitos em São Paulo: Celso Russomano (1.524.361 votos) e Fausto Pinato (22.097 votos)

Em razão desta desproporção alguns autores, como Oliveira (2010, p. 13-14), defendem que a fixação de piso e teto no número de representantes de cada unidade da federação deveria ser revista:

567890-

No mesmo sentido é o argumento de Silva (2012, p. 354), relativamente ao princípio da igualdade de voto previsto no art. 14 da CF/88:

Essa expressão – *voto com valor igual para todos*, constante do art. 14 – é mais do que a simples relação de igualdade de voto entre eleitores. Ela, além do princípio do *one man, one vote*, traz a ideia da igualdade regional da representação, segundo a qual cada eleito, no País, deve corresponder o mesmo número ou um número aproximado de habitantes. Contraria a regra do valor igual o fato de que um voto, por exemplo, no Acre, vale cerca de vinte vezes mais do que um voto em São Paulo...

Apesar destas afirmações serem objetivamente verdadeiras – há uma desproporcionalidade entre o valor do voto na relação representante/quantidade de representados – acreditamos que algumas ponderações são necessárias. Importante ressaltar, de início, que a igualdade é um princípio constitucional. Conforme a lição de Robert Alexy⁷⁰, diferentemente das regras - que se aplicam a partir da lógica do *tudo ou nada* - os princípios são **comandos de otimização**, aplicam-se a partir da ponderação de valores, considerando-se os casos concretos. Assim como os critérios de justiça, a observância do respeito ao princípio da igualdade exige a avaliação do cenário fático no qual deve ser aplicado. Ainda segundo Oliveira (2010, p. 9-10), o princípio da igualdade do voto é basilar na democracia representativa, um voto de uma pessoa não pode ter um peso superior ao voto de outra e “isso não pode ocorrer por qualquer razão”. Para o autor, “nada escusa ao legislador ou ao aplicador da lei determinar que a manifestação político-eleitoral de um cidadão ou cidadã possa, por qualquer motivo, influenciar o resultado da eleição de um modo mais relevante do que o voto de outro cidadão ou cidadã” e será inconstitucional “qualquer critério que institua uma modalidade de ‘peso’”, pois violará o princípio da igualdade do voto.

Com todo respeito ao acadêmico, ousamos discordar de tais afirmações. Retomando-se o conceito de *princípio como comando de otimização*, assinala-se que a igualdade de voto é um parâmetro, um objetivo a ser perseguido pelo sistema eleitoral, mas não é, de fato, uma realidade aritmética. Exemplo é o caso da fixação de limites mínimo e máximo de Deputados na Câmara Federal. Caso não fossem adotados, muito provavelmente a população de alguns Estados não teria condição de exercer qualquer influência na construção

⁷⁰ A teoria de Robert Alexy considera que *regras* e *princípios* são subespécies de normas. Ambos são normas porque dizem *o que deve ser* (estão num plano deontológico e podem exprimir ordem, permissão ou proibição). O ponto fundamental para a distinção entre regras e princípios é que as primeiras obedecem a um funcionamento do tipo *tudo ou nada*, enquanto que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado *na maior medida possível*, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, sendo assim considerados *comandos de otimização*. A aplicação de um princípio não deve ter como consequência a inobservância total de outros que se devem ser aplicados ao caso concreto.

do arcabouço legislativo nacional, considerando a quantidade irrisória de votos que teriam no plenário da Câmara. Ao fixar o limite mínimo de 8 e máximo de 70 representantes na Câmara Federal o constituinte originário reconheceu que existem desigualdades entre os Estados por questões históricas, geográficas, econômicas, sociológicas etc. Decidiu, desta forma, criar critérios que levaram em conta esta desigualdade fática e criaram mecanismos jurídico-constitucionais para otimizar a realização do princípio federativo, que pressupõe a igualdade e não hierarquia entre os entes políticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de temática ampla, relacionada à participação das mulheres na política, 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 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.

Para tanto, procurou-se identificar os argumentos favoráveis e contrários à implementação das referidas cotas, com descrição das principais ideias justificadoras das defesas assumidas por cada parlamentar, tomando-se como *corpus* de pesquisa pronunciamentos, entrevistas, relatórios e pareceres, selecionados dentre os veiculados durante a tramitação das propostas legislativas apontadas. A Observação Participante foi a metodologia adotada na realização de entrevistas e recorte documental. A Análise do Discurso (AD), o Institucionalismo Discursivo (ID) e as autoras Teoria Crítica Feminista foram os referenciais teóricos que iluminaram tanto os critérios de seleção do *corpus* (conforme explicitado no cap. 03) quanto a análise documental.

Adotando a AD e o ID como instrumentos teórico-metodológicos que iluminaram a análise, firmou-se a hipótese de que a polissemia dos conceitos de igualdade e de representação influenciou o encaminhamento dos debates que se travaram durante a tramitação da EMA 57 e da PEC 134/15. Não se mostrou um caminho de pesquisa viável considerar apenas a preponderância dos interesses, objetivamente considerados, como critério a orientar a reflexão sobre a atuação de parlamentares durante a tramitação das propostas legislativas em questão. Como fica evidente quando se analisa o resultado da votação da Emenda Aglutinativa nº 57, não há uniformidade nos votos de parlamentares, afastando-se assim a hipótese de que apenas constrangimentos institucionais e vinculações partidárias pudessem explicar o resultado da votação: não houve qualquer orientação de liderança na votação em favor do “não”, a orientação foi pelo “sim” ou bancadas foram liberadas.

Ao longo do percurso de pesquisa foi possível identificar que tanto quem defendeu quanto quem repudiou a implementação de cotas apoiou seu discurso em um argumento principal: **violação ao princípio da igualdade**. Parlamentares que defenderam a existência da reserva de percentual de cadeiras para cada um dos gêneros (na prática, cotas para mulheres), afirmaram que a desigualdade concreta de acesso aos recursos materiais e de posição política, encontrada na sociedade, deve ser compensada com a adoção de políticas públicas previstas na legislação eleitoral, promovendo-se a busca da igualdade material entre as candidaturas. Aqueles que se posicionaram contrariamente à adoção das cotas afirmaram que a posição de privilégio em que seriam colocadas as candidaturas femininas implicaria em ofensa direta ao princípio da igualdade de voto, defendendo que a garantia da igualdade formal, com a possibilidade de se candidatar e, “por seu próprio trabalho”, conseguir os votos necessários à conquista de uma cadeira de representante popular, seria a situação que consubstancia o respeito ao princípio da igualdade.

Quanto a este ponto, no cap. 04 foi trazida a informação de que a Constituição Federal já prevê o afastamento do voto como relação direta e unívoca entre representante e representada(o) - princípio do “*one man, one vote*” - ao estabelecer o sistema proporcional nas eleições parlamentares e ao fixar limites mínimo e máximo de deputados por Estado da federação. Portanto, caso fosse adotado o sistema de cotas de cadeiras nas eleições proporcionais, o fato de uma mulher ser eleita com menos votos, preterindo outro candidato mais votado, não seria causa de inconstitucionalidade, pois esta forma de se aferir a vontade popular faz parte do próprio sistema proporcional. O critério de justiça representativa adotado pela CRFB/88 não é numérico e descritivo, mas sim considera a ponderação, a fim de garantir tanto a pluralidade de ideias (o que conta é o conjunto de votos convertidos em favor de um partido ou coligação, que representa “uma ideia”) quanto o respeito ao princípio federativo, base do Estado Nacional Brasileiro. Para atender ao princípio federativo e estabelecer a justiça representativa, a partir dos interesses dos estados com menor população, que ficariam praticamente sem qualquer poder de influência se a proporcionalidade real entre população e número de representantes na Câmara Federal se estabelecesse, a CRFB/88 mitigou a igualdade formal entre os eleitores. Assim, conclui-se que a própria Constituição Federal se utiliza de critérios que afastam a igualdade formal para privilegiar algum grau de igualdade material entre a população dos diversos estados da federação.

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. A análise de pronunciamentos e entrevistas de parlamentares confirmou que havia um acordo, entre a bancada feminina e as lideranças, de levar ao plenário a proposta que instituía 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).

A descrição das situações de confronto entre estes argumentos nas arenas de decisão política da Câmara dos Deputados, trazida para o texto desta dissertação, evidencia que a tensão entre os pleitos de ampliação da representação das mulheres e a luta pela manutenção de espaços de poder dos partidos materializou-se na rejeição da EMA 57. Da análise do processo de tramitação das duas propostas de alteração constitucional estudadas podemos concluir que a divergência entre aqueles que são contrários e favoráveis à instituição de reserva de cadeiras foi apenas um dos aspectos que dificultam a implantação desta política pública. Dois outros pontos podem ser considerados como tendo sido decisivos no resultado político da tentativa de votação das propostas.

Em primeiro lugar, aponta-se a dificuldade de se conseguir um consenso, entre os favoráveis às cotas, sobre qual seria o critério adequado para a definição das mulheres que seriam eleitas pelas cotas: deveria ser privilegiado o gênero, com adoção do princípio majoritário na aferição das candidatas eleitas – escolhendo-se a candidata mais votada, independentemente do desempenho eleitoral de seu partido ou coligação - ou se deveria adotar o sistema proporcional, no qual a precedência seria para a legenda, apontando-se a mais votada do partido ou coligação com maior sucesso eleitoral. Em segundo lugar, também ficou evidenciado que existem dificuldades de ordem político-partidária que refletem na articulação de uma estratégia política de atuação no interior da própria bancada feminina. Na votação da EMA n. 57, embora o pedido de votação em plenário tenha sido requerido com a afirmação e que havia um consenso entre as mulheres em relação à proposta, dois encaminhamentos distintos foram efetivados pelas lideranças da bancada feminina, iniciando-

se com a discussão da proposta com aferição de vagas de cotas pelo princípio majoritário, passando-se ao requerimento de inversão para a EMA n. 58 (que previa o sistema proporcional) e retornando-se à primeira proposta, que foi rejeitada. Como foi ressaltado no texto da dissertação, a confusão que se instalou no momento da votação pode ter influenciado o resultado, pois o incomum grande número de abstenções (53 votos) teria ocorrido, segundo parlamentares entrevistados, porque muitos deputados eram contrários mas não queriam ficar com a imagem desgastada perante o eleitorado por se posicionarem contra um pleito das mulheres, mas também porque a proposta de que fosse eleita a mulher mais votada, independentemente do coeficiente eleitoral de seu partido, não era interessante para partidos que, embora historicamente apoiem a implantação das cotas, tem expressiva votação em legenda e pouca concentração de apoio nos chamados “puxadores de votos”. Nota-se, assim, que mesmo no interior da bancada feminina não havia um consenso sobre qual seria o critério que melhor atenderia ao seu interesse.

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.

Por todo o exposto, verifica-se que as ideias sobre a necessidade da adoção de reserva de cadeiras para viabilizar a ampliação da participação política das mulheres foram importantes para a construção de acordos entre a bancada feminina e as lideranças partidárias, antes da EMA 57 ir para a votação em plenário. Mas constata-se que os interesses partidários relacionados ao sistema político (princípio majoritário ou sistema proporcional na aferição da eleita para a vaga reservada) afetaram tanto os debates quanto o resultado político do processo legislativo das propostas de reserva de vagas por critério de gênero.

Assim, pode-se concluir 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

que 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. A adoção do “distritão feminino”, previsto na EMA 57, potencializaria – ao menos em tese - a eleição de mulheres não diretamente vinculadas aos círculos de poder partidários e viabilizaria o surgimento de lideranças políticas femininas não atreladas às dinâmicas de circulação de capital político intrapartidárias, situação que não interessa nem mesmo aos partidos que defendem a adoção de cotas.

Em sede de conclusão, pode-se afirmar que 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 e no bloqueio do debate da PEC 134/15.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Letícia B. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: esboço e críticas. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 42, n. 165, p. 123-134, jan./mar. 2005.
- ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, p. 23-59, jul./dez. 2009.
- AZEVEDE, Débora Bithiah; RABAT, Márcio Nuno (org.). **Palavra de mulher: oito décadas do direito de voto**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luiz Felipe. Introdução. *In*: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria política feminista: textos centrais**. Vinhedo, Editora Horizonte, 2013. p. 7-54.
- BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *In* **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, p 113-129, 2012.
- BRANDÃO, Helena H. Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. 5. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição nº 134-a, de 2015. **Proposta de emenda à constituição nº 134-a, de 2015 (Apensadas: PEC 205/2007 e PEC 371/2013)**. Brasília, 7 nov. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F75FD879107C7114BFCE55EFBF054823.proposicoesWebExterno2?codteor=1505659&filename=Parecer-PEC13415-08-11-2016>. Acesso em: 18 jan. 2019.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. **Mais Mulheres na Política: retrato da sub-representação feminina no poder**. – Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2016c.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. **Mulheres na Política**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher; Secretaria da Mulher; Câmara dos Deputados. 2016d.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. **Relatório de atividades 2015**. Brasília: Procuradoria Especial da Mulher; Senado Federal, 2016b.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas de Resultados - Quocientes eleitoral e partidário de todo o Brasil**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2010/Est_resultados/quocientes_eleitoral_partidario.html>. Acesso em: 12 abr. 2018.
- BRUNETTA, Míriam do Carmo. **A política de cotas para mulheres: análise do legislativo paranaense**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná- UFPR, Curitiba, 2005.
- CARDOSO, Ruth C. L. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. *In*: CARDOSO, Ruth C. L (org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 95-105.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. **O discurso da transição: mudança, ruptura e permanência**. Itajaí: Ed. Univali, 2000.

FERNANDES, F. M. B. Considerações Metodológicas sobre a Técnica da Observação Participante. *In*: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 487-506.

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

GONZAGA, Juliane de A. **Novo feminismo: acontecimento e insurreição de saberes nas mídias digitais**. 2018. Tese (Doutorado em Linguística e Língua Portuguesa) – Universidade Estadual Paulista-UNESP, Araraquara-SP, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. 18 maio 2018. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

IGUALDADE. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 7. ed. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1995a. V. 1. p. 597-605.

MACIEL, A. P. B.; ALARCON, A. O.; GIMENES, E. R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017.

MAY, Tim. Observação participante: perspectivas e prática. *In*: TIM, May. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 173-203.

MELLO, Celso A. B. de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. Desvelo e interesse na teoria feminista. *In*: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras**. Vinhedo-SP: Ed. Horizonte, 2012. p. 103-126.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, p. 201-221, mar. 2009.

MIRANDA, Danilo Santos; ALONSO, Angela. Abertura. *In*: ABDAL, Alexandre *et al* (org.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016. p. 4-5. Disponível em <https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/uploads/BibliotecaTable/9c7154528b820891e2a3c20a3a49bca9/322/1507668143662883762.pdf> Acesso em 22/01/2018.

MÓNICO, Lisete *et al*. A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. *In*: Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa, VI, Salamanca, 2017. **Anais** [...]. Salamanca: CIAQ, 2017. Disponível em

<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2017/article/download/1447/1404/> Acesso em 15/06/19.

OLIVEIRA, Arlindo F. de. **O princípio da igualdade de voto na constituição brasileira e as distorções na representação das unidades federadas na Câmara dos Deputados**. 2010. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Augusto N. C. de. Desigualdades da política no Brasil: representação descritiva na eleição de 2014 para a Câmara dos Deputados. **Revista Mediações**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 235-261, 2015.

ONU MULHERES; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO. **Marco Normativo para consolidar a Democracia Paritária**. 2014. Publicação da versão em português: 2018.

ORLANDI, Eni. **A linguagem e seu funcionamento**: as formas do discurso. Campinas, SP: Pontes, 1996a.

ORLANDI, Eni. **As formas do silêncio no movimento dos sentidos**. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 1995.

ORLANDI, Eni. **Discurso e Leitura**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas-SP: Ed. da Unicamp, 1996b.

ORLANDI, Eni. **Interpretação**: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico. Petrópolis-RJ: Vozes, 1996c.

PEDRO, Joana Maria. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História**, v. 24, n. 1, p. 77-98, 2005.

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, dez. 2017.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, jan. 2001.

PHILLIPS, Anne. O que há de errado com a democracia liberal? *In*: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). **Teoria política feminista: textos centrais**. Vinhedo: Ed. Horizonte, 2013. p. 283-304.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

REPRESENTAÇÃO política. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 7. ed. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1995b. V. 2. p. 1101-1107.

REPRESENTAR. *In*: **Dicionário Houaiss**. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#1>>. Acesso em: 08/01/2018.

RORAIMA. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Resultado da votação – eleitos.**

Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-rr-candidatos-eleitos-1o-turno>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 306-332, 2009.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 399-431, maio/ago. 2012.

SALGADO, Eneida *et al.* Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Gênero & Direito**, Paraíba, n. 3, p. 156-182, 2015.

SANTOS, Maria Helana; AMÂNCIO, Lígia. Resistências à igualdade de gênero na política. **Ex æquo**, Portugal, n. 25, p. 45-58, 2012.

SANTOS, Maria Helena; AMANCIO, Lígia. Gênero e política: análise sobre as resistências nos discursos e nas práticas sociais face à Lei da Paridade. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 68, p. 79-101, jan. 2012.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Nada sobre nós, sem nós: da integração à inclusão.** Bengala legal. 22 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.bengalalegal.com/nada-sobre-nos>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

SILVA, Ellen da; HARVEY, Isadora Lopes. A política de cotas na América Latina como impulsora da representação feminina na Câmara Baixa. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p. 55-67, 2016.

SILVA, Enrico P. B. da. **A Teoria Social Crítica de Nancy Fraser: Necessidade, Feminismo e Justiça.** Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

ANEXOS

ANEXO A

Relatório de Votação Emenda Aglutinativa n. 57

Acesso 23/10/16

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6377&tipo=partido>

a. LEGISLATURA**PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA****SESSÃO EXTRAORDINÁRIA Nº 157 - 16/06/2015**

Abertura da sessão: 16/06/2015 17:01

Encerramento da sessão: 16/06/2015 22:00

Proposição: PEC Nº 182/2007 - EMENDA AGLUTINATIVA Nº 57 - Nominal Eletrônica

Início da votação: 16/06/2015 19:07

Encerramento da votação: 16/06/2015 19:34

Presidiram a Votação:

Eduardo Cunha

Resultado da votação

Sim: 293

Não: 101

Abstenção: 53

Total da Votação: 447

Art. 17: 1

Total Quorum: 448

Presidente da Casa: Eduardo Cunha - PMDB /RJ

Presidiram a Sessão:

Capitão Augusto - 17:01

Eduardo Cunha - 17:19

Beto Mansur - 18:22

Eduardo Cunha - 18:24

Julio Lopes - 20:10

Eduardo Cunha - 20:13

Orientação

PMDB-PP-PTB-PSC-PHS-PEN: Liberado

PT: Sim

PSDB: Liberado

PRB—PTN-PMN-PRP-PSDC-PRTB-PTC-PSL-PTdoB: Liberado

PSD: Sim

PR: Sim

PSB: Liberado

DEM: Liberado

PDT: Sim

Solidaried: Liberado

PCdoB: Sim

PROS:	Liberado
PPS:	Sim
PV:	Sim
Repr.PSOL:	Sim
Minoria:	Liberado

Parlamentar	UF	Voto
DEM		
Alberto Fraga	DF	Sim
Alexandre Leite	SP	Abstenção
Carlos Melles	MG	Sim
Efraim Filho	PB	Sim
Eli Corrêa Filho	SP	Sim
Elmar Nascimento	BA	Não
Felipe Maia	RN	Abstenção
Hélio Leite	PA	Não
Jorge Tadeu Mudalen	SP	Abstenção
Mandetta	MS	Sim
Marcelo Aguiar	SP	Abstenção
Misael Varella	MG	Não
Moroni Torgan	CE	Sim
Onyx Lorenzoni	RS	Não
Pauderney Avelino	AM	Abstenção
Paulo Azi	BA	Abstenção
Professora Dorinha Seabra Rezende	TO	Sim
Rodrigo Maia	RJ	Abstenção
		Total DEM: 18
PCdoB		
Alice Portugal	BA	Sim
Aliel Machado	PR	Sim
Carlos Eduardo Cadoca	PE	Sim
Chico Lopes	CE	Sim
Daniel Almeida	BA	Sim
Davidson Magalhães	BA	Sim
Jandira Feghali	RJ	Sim
João Derly	RS	Sim
Luciana Santos	PE	Sim
Orlando Silva	SP	Sim
Wadson Ribeiro	MG	Sim
		Total PCdoB: 11
PDT		

Parlamentar	UF	Voto
Abel Mesquita Jr.	RR	Sim
Afonso Motta	RS	Sim
André Figueiredo	CE	Sim
Dagoberto	MS	Sim
Damião Feliciano	PB	Sim
Félix Mendonça Júnior	BA	Sim
Flávia Moraes	GO	Sim
Giovani Cherini	RS	Sim
Major Olimpio	SP	Abstenção
Marcelo Matos	RJ	Sim
Marcos Rogério	RO	Abstenção
Mário Heringer	MG	Sim
Pompeo de Mattos	RS	Sim
Roberto Góes	AP	Sim
Ronaldo Lessa	AL	Sim
Sergio Vidigal	ES	Sim
Subtenente Gonzaga	MG	Sim
Weverton Rocha	MA	Sim
		Total PDT: 18
	PEN	
André Fufuca	MA	Sim
		Total PEN: 1
	PHS	
Adail Carneiro	CE	Não
Carlos Andrade	RR	Não
Diego Garcia	PR	Não
Kaio Maniçoba	PE	Não
Marcelo Aro	MG	Não
		Total PHS: 5
	PMDB	
Alberto Filho	MA	Sim
Alceu Moreira	RS	Sim
Aníbal Gomes	CE	Não
Baleia Rossi	SP	Sim
Carlos Bezerra	MT	Sim
Carlos Henrique Gaguim	TO	Sim
Carlos Marun	MS	Sim
Celso Jacob	RJ	Sim
Celso Maldaner	SC	Sim
Celso Pansera	RJ	Sim

	Parlamentar	UF	Voto
Daniel Vilela		GO	Não
Danilo Forte		CE	Não
Darcísio Perondi		RS	Sim
Dulce Miranda		TO	Sim
Edinho Bez		SC	Não
Edio Lopes		RR	Não
Eduardo Cunha		RJ	Art. 17
Elcione Barbalho		PA	Sim
Fabio Reis		SE	Não
Fernando Jordão		RJ	Sim
Geraldo Resende		MS	Sim
Hermes Parcianello		PR	Sim
Hildo Rocha		MA	Sim
Jarbas Vasconcelos		PE	Não
João Arruda		PR	Não
José Priante		PA	Sim
Josi Nunes		TO	Sim
Laudivio Carvalho		MG	Não
Lelo Coimbra		ES	Sim
Leonardo Picciani		RJ	Sim
Leonardo Quintão		MG	Sim
Lucio Mosquini		RO	Sim
Marcos Rotta		AM	Sim
Marinha Raupp		RO	Sim
Marquinho Mendes		RJ	Sim
Mauro Lopes		MG	Não
Mauro Mariani		SC	Sim
Mauro Pereira		RS	Sim
Newton Cardoso Jr		MG	Sim
Osmar Terra		RS	Sim
Pedro Chaves		GO	Não
Rodrigo Pacheco		MG	Não
Rogério Peninha Mendonça		SC	Não
Ronaldo Benedet		SC	Sim
Roney Nemer		DF	Sim
Saraiva Felipe		MG	Sim
Sergio Souza		PR	Sim
Silas Brasileiro		MG	Não
Simone Morgado		PA	Sim
Soraya Santos		RJ	Sim

Parlamentar	UF	Voto
Valdir Colatto	SC	Sim
Veneziano Vital do Rêgo	PB	Sim
Vitor Valim	CE	Sim
Washington Reis	RJ	Sim
		Total PMDB: 54
	PMN	
Hiran Gonçalves	RR	Sim
		Total PMN: 1
	PP	
Afonso Hamm	RS	Não
Aguinaldo Ribeiro	PB	Não
Arthur Lira	AL	Não
Beto Rosado	RN	Não
Cacá Leão	BA	Não
Conceição Sampaio	AM	Sim
Covatti Filho	RS	Sim
Dilceu Sperafico	PR	Sim
Dimas Fabiano	MG	Não
Eduardo da Fonte	PE	Sim
Esperidião Amin	SC	Não
Ezequiel Fonseca	MT	Sim
Guilherme Mussi	SP	Sim
Iracema Portella	PI	Sim
Jair Bolsonaro	RJ	Não
Jerônimo Goergen	RS	Sim
José Otávio Germano	RS	Sim
Julio Lopes	RJ	Abstenção
Lázaro Botelho	TO	Sim
Luis Carlos Heinze	RS	Sim
Luiz Fernando Faria	MG	Sim
Marcelo Belinati	PR	Não
Marcus Vicente	ES	Não
Mário Negromonte Jr.	BA	Sim
Missionário José Olímpio	SP	Abstenção
Nelson Meurer	PR	Sim
Odelmo Leão	MG	Não
Renato Molling	RS	Sim
Roberto Balestra	GO	Sim
Roberto Britto	BA	Não
Ronaldo Carletto	BA	Abstenção

	Parlamentar	UF	Voto
Sandes Júnior		GO	Sim
			Total PP: 32
	PPS		
Alex Manente		SP	Sim
Arnaldo Jordy		PA	Sim
Carmen Zanotto		SC	Sim
Eliziane Gama		MA	Sim
Hissa Abrahão		AM	Sim
Marcos Abrão		GO	Sim
Moses Rodrigues		CE	Sim
Roberto Freire		SP	Sim
Rubens Bueno		PR	Sim
Sandro Alex		PR	Sim
			Total PPS: 10
	PR		
Aelton Freitas		MG	Sim
Anderson Ferreira		PE	Sim
Bilac Pinto		MG	Sim
Cabo Sabino		CE	Não
Capitão Augusto		SP	Sim
Clarissa Garotinho		RJ	Sim
Dr. João		RJ	Abstenção
Francisco Floriano		RJ	Abstenção
Gorete Pereira		CE	Sim
João Carlos Bacelar		BA	Não
Jorginho Mello		SC	Sim
José Rocha		BA	Sim
Laerte Bessa		DF	Não
Lincoln Portela		MG	Sim
Lúcio Vale		PA	Não
Luiz Cláudio		RO	Sim
Luiz Nishimori		PR	Sim
Magda Mofatto		GO	Não
Marcio Alvino		SP	Abstenção
Marcos Soares		RJ	Não
Maurício Quintella Lessa		AL	Abstenção
Miguel Lombardi		SP	Abstenção
Milton Monti		SP	Abstenção
Paulo Feijó		RJ	Sim
Paulo Freire		SP	Abstenção

Parlamentar	UF	Voto
Remídio Monai	RR	Não
Silas Freire	PI	Sim
Tiririca	SP	Sim
Vinicius Gurgel	AP	Não
Wellington Roberto	PB	Sim
Zenaide Maia	RN	Sim
		Total PR: 31

PRB

Alan Rick	AC	Sim
André Abdon	AP	Não
Antonio Bulhões	SP	Não
Beto Mansur	SP	Não
Carlos Gomes	RS	Não
Celso Russomanno	SP	Sim
César Halum	TO	Não
Cleber Verde	MA	Sim
Fausto Pinato	SP	Não
Jony Marcos	SE	Sim
Marcelo Squassoni	SP	Abstenção
Roberto Alves	SP	Sim
Roberto Sales	RJ	Sim
Ronaldo Martins	CE	Não
Rosângela Gomes	RJ	Sim
Tia Eron	BA	Sim
Vinicius Carvalho	SP	Não
		Total PRB: 17

PROS

Ademir Camilo	MG	Não
Antonio Balhmann	CE	Não
Beto Salame	PA	Sim
Domingos Neto	CE	Abstenção
Dr. Jorge Silva	ES	Não
Givaldo Carimbão	AL	Não
Hugo Leal	RJ	Sim
Leônidas Cristino	CE	Não
Miro Teixeira	RJ	Sim
Rafael Motta	RN	Sim
Ronaldo Fonseca	DF	Não
Valtenir Pereira	MT	Sim
		Total PROS: 12

Parlamentar	UF	Voto
PRP		
Alexandre Valle	RJ	Sim
Juscelino Filho	MA	Não
Marcelo Álvaro Antônio	MG	Sim
Total PRP: 3		
PRTB		
Cícero Almeida	AL	Sim
Total PRTB: 1		
PSB		
Adilton Sachetti	MT	Não
Átila Lira	PI	Sim
Bebeto	BA	Sim
César Messias	AC	Não
Fabio Garcia	MT	Não
Fernando Coelho Filho	PE	Não
Flavinho	SP	Sim
Glauber Braga	RJ	Sim
Gonzaga Patriota	PE	Sim
Heitor Schuch	RS	Sim
Janete Capiberibe	AP	Sim
João Fernando Coutinho	PE	Sim
José Reinaldo	MA	Não
Jose Stédile	RS	Sim
Júlio Delgado	MG	Sim
Keiko Ota	SP	Sim
Leopoldo Meyer	PR	Sim
Luciano Ducci	PR	Sim
Luiz Lauro Filho	SP	Não
Maria Helena	RR	Sim
Marinaldo Rosendo	PE	Sim
Pastor Eurico	PE	Sim
Paulo Foletto	ES	Sim
Rodrigo Martins	PI	Sim
Stefano Aguiar	MG	Abstenção
Tadeu Alencar	PE	Sim
Tenente Lúcio	MG	Sim
Tereza Cristina	MS	Sim
Valadares Filho	SE	Sim
Vicentinho Júnior	TO	Não
Total PSB: 30		

Parlamentar	UF	Voto
PSC		
Andre Moura	SE	Sim
Eduardo Bolsonaro	SP	Não
Erivelton Santana	BA	Não
Gilberto Nascimento	SP	Sim
Irmão Lazaro	BA	Sim
Júlia Marinho	PA	Sim
Marcos Reategui	AP	Abstenção
Pr. Marco Feliciano	SP	Sim
Professor Victório Galli	MT	Sim
Raquel Muniz	MG	Sim
Silvio Costa	PE	Não
Total PSC: 11		
PSD		
Átila Lins	AM	Não
Cesar Souza	SC	Sim
Danrlei de Deus Hinterholz	RS	Sim
Delegado Éder Mauro	PA	Sim
Evandro Roman	PR	Sim
Fábio Faria	RN	Sim
Felipe Bornier	RJ	Sim
Fernando Torres	BA	Não
Francisco Chapadinha	PA	Sim
Goulart	SP	Abstenção
Herculano Passos	SP	Abstenção
Heuler Cruvinel	GO	Não
Indio da Costa	RJ	Abstenção
Irajá Abreu	TO	Sim
Jefferson Campos	SP	Abstenção
João Rodrigues	SC	Não
Joaquim Passarinho	PA	Sim
José Carlos Araújo	BA	Sim
José Nunes	BA	Sim
Júlio Cesar	PI	Abstenção
Marcos Montes	MG	Não
Paulo Magalhães	BA	Não
Rogério Rosso	DF	Sim
Rômulo Gouveia	PB	Sim
Sérgio Brito	BA	Não
Sergio Zveiter	RJ	Sim

Parlamentar	UF	Voto
Silas Câmara	AM	Abstenção
Sóstenes Cavalcante	RJ	Sim
Walter Ihoshi	SP	Não
		Total PSD: 29
PSDB		
Alexandre Baldy	GO	Abstenção
Alfredo Kaefer	PR	Não
Antonio Carlos Mendes Thame	SP	Sim
Antonio Imbassahy	BA	Não
Arthur Virgílio Bisneto	AM	Sim
Betinho Gomes	PE	Sim
Bonifácio de Andrada	MG	Sim
Bruna Furlan	SP	Sim
Bruno Araújo	PE	Abstenção
Bruno Covas	SP	Não
Caio Narcio	MG	Abstenção
Carlos Sampaio	SP	Sim
Célio Silveira	GO	Abstenção
Daniel Coelho	PE	Sim
Delegado Waldir	GO	Sim
Domingos Sávio	MG	Abstenção
Eduardo Barbosa	MG	Sim
Eduardo Cury	SP	Abstenção
Fábio Sousa	GO	Abstenção
Geovania de Sá	SC	Sim
Giuseppe Vecci	GO	Sim
Izalci	DF	Não
João Campos	GO	Abstenção
João Castelo	MA	Sim
João Gualberto	BA	Abstenção
João Paulo Papa	SP	Sim
Jutahy Junior	BA	Não
Lobbe Neto	SP	Sim
Luiz Carlos Hauly	PR	Sim
Marco Tebaldi	SC	Sim
Marcus Pestana	MG	Abstenção
Mariana Carvalho	RO	Sim
Max Filho	ES	Sim
Miguel Haddad	SP	Abstenção
Nelson Marchezan Junior	RS	Não

Parlamentar	UF	Voto
Nilson Leitão	MT	Abstenção
Nilson Pinto	PA	Não
Otávio Leite	RJ	Não
Paulo Abi-Ackel	MG	Não
Pedro Cunha Lima	PB	Não
Pedro Vilela	AL	Abstenção
Raimundo Gomes de Matos	CE	Abstenção
Ricardo Tripoli	SP	Não
Rodrigo de Castro	MG	Sim
Rogério Marinho	RN	Abstenção
Rossoni	PR	Sim
Samuel Moreira	SP	Não
Shéridan	RR	Sim
Silvio Torres	SP	Abstenção
Vanderlei Macris	SP	Abstenção
Vitor Lippi	SP	Sim
		Total PSDB: 51
	PSDC	
Aluisio Mendes	MA	Não
Luiz Carlos Ramos	RJ	Sim
		Total PSDC: 2
	PSL	
Macedo	CE	Sim
		Total PSL: 1
	PSOL	
Chico Alencar	RJ	Sim
Edmilson Rodrigues	PA	Sim
Ivan Valente	SP	Sim
Jean Wyllys	RJ	Sim
		Total PSOL: 4
	PT	
Adelmo Carneiro Leão	MG	Sim
Afonso Florence	BA	Sim
Alessandro Molon	RJ	Sim
Ana Perugini	SP	Sim
Andres Sanchez	SP	Sim
Angelim	AC	Sim
Arlindo Chinaglia	SP	Sim
Assis do Couto	PR	Sim
Benedita da Silva	RJ	Sim

Parlamentar	UF	Voto
Beto Faro	PA	Sim
Bohn Gass	RS	Sim
Caetano	BA	Sim
Chico D Angelo	RJ	Sim
Décio Lima	SC	Sim
Enio Verri	PR	Sim
Erika Kokay	DF	Sim
Fernando Marroni	RS	Sim
Givaldo Vieira	ES	Sim
Helder Salomão	ES	Sim
Henrique Fontana	RS	Sim
João Daniel	SE	Sim
Jorge Solla	BA	Sim
José Airton Cirilo	CE	Sim
José Mentor	SP	Sim
Leo de Brito	AC	Sim
Leonardo Monteiro	MG	Sim
Luiz Couto	PB	Sim
Luiz Sérgio	RJ	Sim
Luizianne Lins	CE	Sim
Marco Maia	RS	Sim
Marcon	RS	Sim
Margarida Salomão	MG	Sim
Maria do Rosário	RS	Sim
Moema Gramacho	BA	Sim
Nilto Tatto	SP	Sim
Odorico Monteiro	CE	Sim
Padre João	MG	Sim
Paulão	AL	Sim
Paulo Pimenta	RS	Sim
Paulo Teixeira	SP	Sim
Pedro Uczai	SC	Sim
Professora Marcivania	AP	Sim
Reginaldo Lopes	MG	Sim
Rubens Otoni	GO	Sim
Ságuas Moraes	MT	Sim
Sibá Machado	AC	Sim
Toninho Wandscheer	PR	Sim
Valmir Assunção	BA	Sim
Valmir Prascidelli	SP	Sim

Parlamentar	UF	Voto
Vicente Candido	SP	Sim
Vicentinho	SP	Sim
Wadih Damous	RJ	Sim
Waldenor Pereira	BA	Sim
Weliton Prado	MG	Abstenção
Zé Carlos	MA	Sim
Zé Geraldo	PA	Sim
Zeca Dirceu	PR	Sim

Total PT: 57

PTB

Adalberto Cavalcanti	PE	Sim
Adelson Barreto	SE	Sim
Alex Canziani	PR	Sim
Antonio Brito	BA	Abstenção
Arnaldo Faria de Sá	SP	Sim
Benito Gama	BA	Não
Cristiane Brasil	RJ	Sim
Deley	RJ	Sim
Eros Biondini	MG	Sim
Jorge Côrte Real	PE	Sim
Josué Bengtson	PA	Não
Jovair Arantes	GO	Abstenção
Jozi Rocha	AP	Sim
Luiz Carlos Busato	RS	Sim
Nelson Marquezelli	SP	Não
Nilton Capixaba	RO	Sim
Pedro Fernandes	MA	Não
Ronaldo Nogueira	RS	Não
Sérgio Moraes	RS	Não
Walney Rocha	RJ	Não
Wilson Filho	PB	Sim

Total PTB: 21

PTC

Brunny	MG	Sim
--------	----	-----

Total PTC: 1

PTdoB

Luis Tibé	MG	Sim
Pastor Franklin	MG	Não

Total PTdoB: 2

PTN

Parlamentar	UF	Voto
Bacelar	BA	Não
Christiane de Souza Yared	PR	Sim
Delegado Edson Moreira	MG	Não
Renata Abreu	SP	Sim
		Total PTN: 4
PV		
Dr. Sinval Malheiros	SP	Sim
Evair de Melo	ES	Sim
Leandre	PR	Sim
Penna	SP	Sim
Sarney Filho	MA	Sim
Victor Mendes	MA	Sim
		Total PV: 6
Solidaried		
Arthur Oliveira Maia	BA	Abstenção
Augusto Carvalho	DF	Sim
Augusto Coutinho	PE	Não
Aureo	RJ	Sim
Benjamin Maranhão	PB	Abstenção
Carlos Manato	ES	Não
Elizeu Dionizio	MS	Sim
Ezequiel Teixeira	RJ	Abstenção
Fernando Francischini	PR	Sim
JHC	AL	Sim
José Maia Filho	PI	Sim
Laercio Oliveira	SE	Sim
Lucas Vergilio	GO	Sim
Paulo Pereira da Silva	SP	Abstenção
Zé Silva	MG	Sim
		Total Solidariedade: 15

ANEXO B

Texto da Emenda Aglutinativa nº 57

17h 2d

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182, DE 2007

EMENDA AGLUTINATIVA N. 57

Aglutina o Substitutivo do Relator e a Emenda n. 40, de 2015, apresentada pela Deputada Moema Gramacho na Comissão Especial.

Art. 1º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

"Art. 101. Nas eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas dos Estados, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, para o período de três legislaturas consecutivas, será assegurada a eleição mínima de membros de cada sexo na circunscrição eleitoral respectiva, nos seguintes percentuais, desprezada a fração:

- I- dez por cento na primeira legislatura;
- II- doze por cento na segunda legislatura; e
- III- quinze por cento na terceira legislatura.

Parágrafo único. Caso os percentuais não sejam atingidos pelo sistema proporcional, aplicar-se-á o princípio majoritário para as vagas remanescentes."

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, em 16 de JUNHO de 2015.

Moema Gramacho
 Sandra Fátima
 Comissão
 Paulo
 PPS/SC
 vice líder

ANEXO C

Texto da Emenda Aglutinativa nº 18

17h20

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182, DE 2007

EMENDA AGLUTINATIVA N. 58

Aglutina o Substitutivo do Relator e a Emenda n. 40, de 2015, apresentada pela Deputada Moema Gramacho na Comissão Especial.

Art. 1º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

"Art. 101. Nas eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas dos Estados, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, para o período de três legislaturas consecutivas, será assegurada a eleição mínima de membros de cada sexo na circunscrição eleitoral respectiva, nos seguintes percentuais, desprezada a fração:

- I- dez por cento na primeira legislatura;
- II- doze por cento na segunda legislatura; e
- III- quinze por cento na terceira legislatura.

Parágrafo único. Caso os percentuais não sejam atingidos pelo sistema proporcional, aplicar-se-á o sistema proporcional para as vagas remanescentes."

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, em 16 de Junho de 2015.

Glimer Falcão
Bancada Feminina

Moema Gramacho

*Paula
RS/SC.
via e-mail*