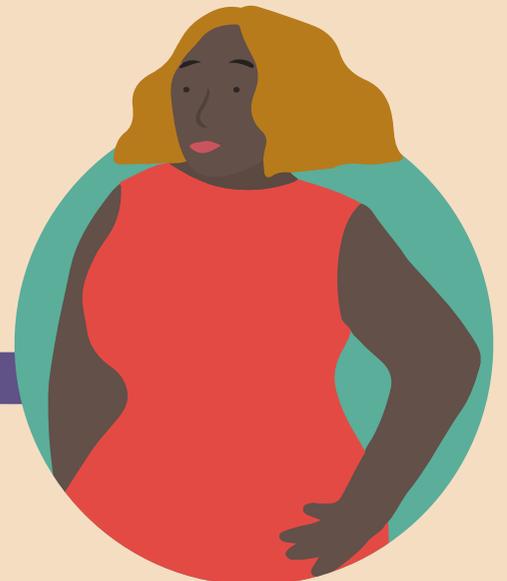
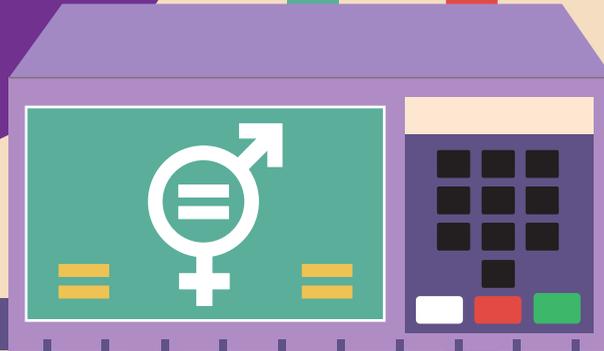


ATENEA – Mecanismo para acelerar a participação política das mulheres na América Latina e no Caribe

BRASIL: Onde está o compromisso com as mulheres?

Um longo caminho para
se chegar à **paridade**





ATENEA - MECANISMO PARA ACELERAR A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

BRASIL: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade

© PNUD Brasil, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

© ONU Mulheres, Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres.

© IDEA Internacional

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade das autoras e não representam necessariamente as opiniões do PNUD, ONU Mulheres, IDEA Internacional ou Estados membros da ONU. Esta publicação pode ser usada livremente para fins não comerciais e de uso justo, com o devido reconhecimento ao PNUD, ONU Mulheres e IDEA Internacional. Qualquer outro uso deve ser autorizado por escrito pelo PNUD e pela ONU Mulheres após um pedido de permissão por escrito. Qualquer uso do conteúdo, no todo ou em parte, em cópias impressas ou eletrônicas, incluindo em qualquer forma de visualização online, deve incluir a atribuição ao PNUD, ONU Mulheres e IDEA Internacional para sua publicação original.

Coordenação Regional Projeto Atenea

Pilar Tello, coordenadora de Gênero para América Latina, IDEA Internacional

Paula Narváez, assessora regional para Participação Política, ONU Mulheres

Eugenia Piza López, seção de Gênero do Centro Regional do PNUD para América Latina e Caribe

Assessoria Técnica Regional

Beatriz Llanos, assessora técnica Participação Política e Paridade

José Incio, estatístico

PNUD Brasil

Katyna Argueta – Representante-residente

Maristela Baioni – Representante-residente assistente e coordenadora da área Programática

Ismália Afonso – Analista de programa para os temas de Gênero, Raça e Etnia

ONU Mulheres Brasil

Anastasia Divinskaya – Representante

Ana Carolina Querino – Gerente de Programas

Ana Cláudia Pereira – Gerente de Projetos

Juliana Maia – Associada de Programas

Assessoria Técnica local:

Danusa Marques e Flávia Biroli

Assistente de pesquisa local: Denise Mantovani

Revisoras técnicas:

Ismália Afonso – PNUD

Ana Cláudia Pereira – ONU Mulheres

Juliana Maia – ONU Mulheres

Revisão de conteúdo:

Gabriela Pereira

Kauara Ferreira

Revisão de estilo: Júnia Puglia

Capa e diagramação: Luciana Lobato

Agradecimentos a:

Nadine Gasman e Fernanda Papa

ÍNDICE

	Prólogo	4
CAPÍTULO 1	BREVE DESCRIÇÃO DO ATENEA - MECANISMO DE ACELERAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE	6
	1.1. Resumo do processo de aplicação do Índice de Paridade Política no Brasil e seus resultados	11
CAPÍTULO 2	A APLICAÇÃO DO ATENEA NO BRASIL	17
	2.1. Breve introdução	18
	2.2. Aplicando o mecanismo ATENEA no Brasil	19
	2.2.1. Dimensão 1: Marcos constitucionais e legais	20
	2.2.2. Dimensão 2: Exercício do direito ao sufrágio	24
	2.2.3. Dimensão 3: Adoção de medidas de cota ou paridade	25
	2.2.4. Dimensão 4: Presença de mulheres no Poder Executivo e na Administração Pública	28
	2.2.5. Dimensão 5: Presença de mulheres no Poder Legislativo e existência de condições mínimas para o acesso e exercício do cargo	31
	2.2.6. Dimensão 6: Presença de mulheres nos Poderes Judiciário e Eleitoral e condições mínimas para o exercício do cargo	40
	2.2.7. Dimensão 7: Presença de mulheres nos partidos políticos e condições mínimas para sua participação em igualdade de condições	42
	2.2.8. Dimensão 8: Presença de mulheres nos governos locais (subnacionais)	50
CAPÍTULO 3	CONCLUSÕES	53
CAPÍTULO 4	RECOMENDAÇÕES	58
	Bibliografia	63

PRÓLOGO

Nas últimas décadas, a análise da participação política das mulheres tem-se deslocado do enfoque sobre as distâncias e hiatos entre a presença de homens e mulheres na política para um enfoque referenciado pela paridade.

A Declaração de Atenas¹, de 1992, é considerada um marco inicial na definição da paridade como referência para se avaliar o déficit democrático. O que as líderes europeias ressaltaram naquele momento, ao tratar dos direitos políticos como dependentes de uma representação equitativa, foi que a paridade nos fornece uma lente para enxergar as falhas dos sistemas democráticos para com as mulheres, falhas estas que expressam um afastamento desses regimes em relação a seus princípios básicos.

O Consenso de Quito, resultante da Décima Conferência Regional sobre as Mulheres na América Latina e no Caribe, que ocorreu em agosto de 2007, define a paridade como “um dos propulsores determinantes da democracia”. Menos de dez anos depois, em 2016, a Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030 definiria a paridade como “ pilar central para gerar as condições para o exercício pleno dos direitos humanos e da cidadania das mulheres”, através do “aprofundamento e a qualificação das democracias, bem como da democratização dos regimes políticos, socioeconômicos e culturais”.

A iniciativa ATENEA tem como ponto de partida esse compromisso com a democracia paritária. Trata-se de um instrumento desenvolvido para medir o exercício dos direitos políticos das mulheres e, com isso, obter-se um quadro comparativo da situação dos paí-

ses da América Latina e do Caribe em relação à democracia paritária.

A aplicação do mecanismo ATENEA ao quadro político brasileiro produziu evidências importantes sobre os desafios para se alcançar a paridade. É deles que falaremos adiante, apresentando um quadro amplo das desigualdades políticas e, ao final, recomendações para superá-las.

Note-se que, no Brasil, as mulheres permanecem em condição de desigualdade também em outras dimensões da vida social. Nas relações de trabalho, as desvantagens permanecem, embora tenha havido redução das diferenças salariais nas últimas décadas e aumento das taxas de ocupação.

Em 1995, a renda média das mulheres representava 53% da dos homens; apenas em 2014 elas ultrapassaram o patamar de 70% da renda deles, chegando, atualmente, a cerca de 74%. Porém, esses dados têm que ser considerados com muita atenção, já que a renda média das mulheres negras permanece em torno de 40% da dos homens brancos, mostrando que a pirâmide da renda auferida pelo trabalho, assim como a da pobreza, responde, simultaneamente, às variáveis de gênero e racial (IBGE, 2019).

A explicação para este cenário de desigualdades não está em diferenças na qualificação. Um único dado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), divulgada em 2016, demonstra que 16,9% das mulheres e 13,5% dos homens têm ensino superior completo.

Assim, uma das hipóteses para a distância persistente é a responsabilização excessiva das mulheres pela reprodução social, que se evidencia nas pesquisas sobre o uso do tempo. Entre mulheres e homens ocupados com

¹ Declaração assinada em 3 de novembro de 1992, em Atenas, por mulheres políticas proeminentes ao final da Cúpula Europeia sobre “Mulheres no Poder”.

a realização de trabalho remunerado, elas dedicam semanalmente, em média, 21,3 horas ao trabalho não-remunerado doméstico e de cuidado, enquanto entre eles a média semanal é de 10,9 horas (IBGE, 2018). O tempo médio dedicado por elas ao trabalho doméstico não-remunerado aumenta se são casadas e se têm filhos de zero a quatro anos, enquanto entre os homens esse tempo se mantém estável, mostrando que a incidência da conjugalidade e da parentalidade na rotina de trabalho é diferente para elas e para eles (Barbosa, 2018).

Os limites à autonomia das mulheres decerto não se restringem às relações de trabalho. Estima-se que a violência baseada no gênero, por exemplo, tenha atingido, em 2018, 16 milhões de mulheres maiores de 16 anos (o que corresponde a 27,4% das mulheres nessa faixa etária). Em 76,4% desses casos, as mulheres que sofreram violência afirmam ser o agressor alguém conhecido. Em 42% dos casos, a violência ocorreu em casa (Bueno; Lima, 2019).

Segundo dados do Ministério da Saúde, entre 1990 e 2015 a redução na razão de mortalidade materna no Brasil foi de 143 para 62 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos, o que representou uma diminuição de 56%. Em 2018, a razão de mortalidade materna no Brasil foi de 59,1 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos. Dentre os obstáculos à realização da saúde sexual e reprodutiva, destacam-se a qualidade e o acesso a informações e a serviços.

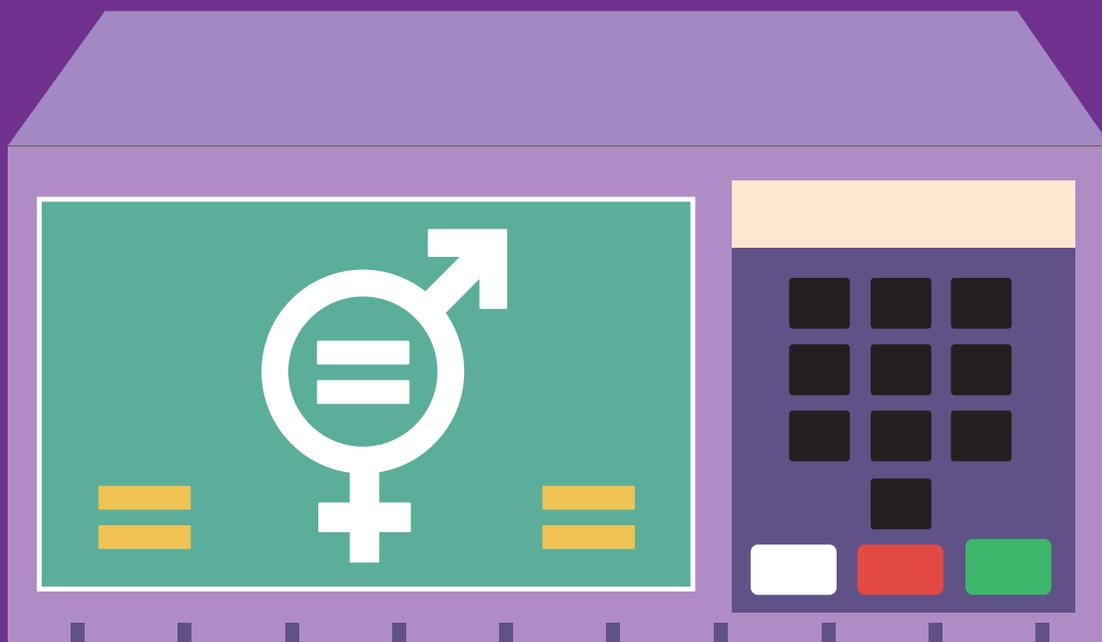
Quando se analisa o caso brasileiro comparativamente aos demais países, em termos de dados gerais de paridade, o que mais sobressai é a condição precária da participação política formal das mulheres. Nas demais dimensões houve avanços, mas é na política que a paridade está mais distante.

Os dados do *Global Gender Gap Report 2018* (Fórum Econômico Mundial, 2019) trazem um retrato desta situação. Em termos gerais, em

2018, o Brasil ocupava a 95ª posição entre 149 países analisados, com um índice médio de hiato de gênero de 0,68. Tal índice é calculado a partir de quatro dimensões: participação e oportunidades econômicas, nível educacional, saúde e poder político. Em relação a nível educacional (1,0) e saúde (0,98), pode-se afirmar que há paridade entre homens e mulheres no Brasil, que divide a primeira posição com outros países. Na participação econômica, o índice é mais baixo (0,645), principalmente pela disparidade salarial que apontamos acima, colocando o Brasil na 92ª posição. Mas é o cenário da participação no poder político que apresenta os piores indicadores: (0,101) no *Global Gender Gap Index* de 2018, posicionando o país em 112º lugar, considerando apenas essa dimensão, que tem média de 0,22.

A participação histórica das mulheres brasileiras em movimentos sociais, conselhos e conferências de políticas públicas, assim como no âmbito partidário (segundo dados do TSE de 2016, de um total de 16.018.485 de brasileiros filiados a partidos políticos, 45% são mulheres) reforça o entendimento de que as barreiras à participação paritária se encontram no âmbito institucional. Especificamente, nas práticas e padrões de organização dos partidos políticos. Tais barreiras alimentam-se dos estereótipos e restrições de tempo e de recursos relacionados à divisão sexual do trabalho, conforme anteriormente mencionado.

Assim, embora os índices socioeducacionais mostrem avanços, principalmente na escolarização e nas condições de saúde (principalmente em termos de expectativa de vida média), a desigualdade salarial e, em especial, a baixa ocupação de cargos políticos são fatores centrais para explicar a desigualdade de gênero no Brasil. É a esta última dimensão, da distância para alcançarmos a paridade política, que se dedica a análise sob o mecanismo ATENEA, bem como sua aplicação.



CAPÍTULO 1

BREVE DESCRIÇÃO DO ATENEA - MECANISMO DE ACELERAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

A área de gênero do Centro Regional do PNUD para a América Latina e Caribe, a ONU Mulheres e a IDEA Internacional firmaram uma parceria, com o objetivo de promover uma ferramenta que estimule e acelere o avanço na igualdade de acesso e exercício dos direitos políticos das mulheres sob uma perspectiva paritária.

Conscientes de que é necessário tornar mais complexo o olhar sobre a desigualdade na esfera política, para assim gerar mudanças sustentáveis, lançaram conjuntamente, em 2014, o projeto “ATENEA - Mecanismo para acelerar a participação política das mulheres”, que permitirá aos países da América Latina e do Caribe:

- ter informações sistemáticas, periódicas, comparáveis² e sensíveis a gênero sobre a presença de mulheres nas diferentes áreas de participação política;
- realizar uma análise multidimensional do acesso, exercício e permanência das mulheres, bem como das condições para sua participação em diversos espaços de poder político;
- gerar recomendações específicas e estratégicas para avançar na igualdade de gênero e paridade em cada país, no campo dos direitos políticos;

2 Os 19 países nos quais está prevista a aplicação desta iniciativa são Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

- promover uma ação coordenada entre os atores nacionais para transformar estruturas, regras e processos que impedem o exercício efetivo do direito das mulheres à participação política.

A iniciativa já foi implementada na Argentina, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru e Uruguai; e, ao longo de 2019, na Bolívia, Brasil, Colômbia e na província de Córdoba, Argentina. Sua implementação implica o desenvolvimento de quatro estratégias específicas e inter-relacionadas, chamadas de “pilares” do mecanismo. São eles: informação, análise, comunicação e ação. Conduzidas em cada país pelos escritórios nacionais das organizações que lideram o ATENEA, essas estratégias são desenvolvidas a partir do diálogo com os atores políticos, institucionais e sociais relevantes na área de participação política³ em espaços já estabelecidos ou especialmente articulados pelo ATENEA, que são as chamadas “Mesas impulsoras”. Esses atores devem trocar informações e experiências, retroalimentar a análise, divulgar os resultados e ser responsáveis finais pela ação política.

A execução de cada uma dessas estratégias no nível nacional implica:

3 A depender de cada um dos países onde se aplica a iniciativa, esses atores podem ser representantes das autoridades eleitorais, do mecanismo institucional de mulheres, de organizações da sociedade civil que trabalham com o tema dos direitos políticos das mulheres, de bancadas parlamentares de mulheres, de fóruns multipartidários, dos partidos políticos com representação no Parlamento e de especialistas que pesquisam temas relacionados com os direitos políticos das mulheres, entre outros.

A. Informação

A implementação do ATENEA envolve a coleta de informações por meio de um conjunto de indicadores padronizado, com perguntas orientadas para o levantamento dos dados que alimentam o Índice de Paridade Política (IPP). Esse índice mede a situação do exercício dos direitos políticos das mulheres sob a perspectiva paritária, a partir de oito dimensões de análise e 40 indicadores.

O instrumento permite também coletar informações complementares para contextualizar e proporcionar uma visão integral das constatações, tais como compromissos nacionais com a igualdade, o atual sistema eleitoral, dados históricos sobre a presença de mulheres em cargos nos poderes do Estado e outros aspectos importantes para o exercício dos direitos políticos em condições de igualdade.

B. Análise

Com base na informação sistematizada, o segundo passo do ATENEA é gerar um diagnóstico nacional, que contenha uma análise abrangente da situação do exercício do direito das mulheres à participação política, juntamente com recomendações concretas de ações e reformas, baseadas no Índice de Paridade Política (IPP). A análise também traz informações complementares coletadas de maneira padronizada em todos os países, bem como a identificação de boas práticas.

C. Comunicação

O terceiro pilar do ATENEA inclui o desenho de um plano de comunicação, baseado nas prioridades definidas pelo diagnóstico nacional. A iniciativa coloca em debate mensagens claras para a opinião pública em geral, por diversos meios, além de dialogar com tomadores de decisão e organizações que atuam na incidência política.

D. Ação

A partir das recomendações elaboradas, o quarto pilar desenvolve “rotas de ação”, no âmbito dos espaços de diálogo e/ou incidência em cada país, a fim de promover e implementar ações que visem a reformas políticas e mudanças em favor do exercício do conjunto dos direitos políticos das mulheres – um processo no qual os próprios atores nacionais são os protagonistas. Esses espaços, no nível coletivo ou de seus membros individualmente, também podem ser integrados em redes regionais de diálogo, para troca de experiências e incidência em favor da paridade. Busca-se, assim, consolidar um clima político cada vez mais favorável à democracia paritária na América Latina e no Caribe.

Sobre esta base, o IPP mede a situação do exercício dos direitos políticos das mulheres sob uma perspectiva paritária, conforme as dimensões e indicadores detalhados no Quadro 1.

Quadro 1: Dimensões e número de indicadores do Índice de Paridade Política

Dimensão	Definição	Número de indicadores
I. Compromissos nacionais com a igualdade na Constituição e no marco legal	Inclui as condições formais mínimas que cada Estado deve oferecer para garantir a igualdade das mulheres no exercício da participação política	5
II. Exercício do direito ao voto	Monitora o exercício do direito de eleger democraticamente as autoridades e representantes	1
III. Cota/paridade	Monitora os esforços do Estado em cumprir seus compromissos, gerando condições, por meio de ações afirmativas ou medidas paritárias, para assegurar a presença das mulheres em cargos de tomada de decisão em todos os níveis	9
IV. Poder Executivo e Administração Pública	Mede a presença das mulheres no governo nacional e as condições existentes para que elas influam no desenho de políticas públicas	5
V. Poder Legislativo (Câmara Baixa/Única)	Mede a presença das mulheres no corpo legislativo e suas condições para influenciar no desenho e na aprovação de leis nacionais	10
VI. Poder Judiciário e Poder Eleitoral	Mede a presença das mulheres na administração da Justiça e suas condições de incidência	3
VII. Partidos políticos	Mede a presença das mulheres nas estruturas partidárias e a existência de condições que lhes permitam influenciar na tomada de decisões partidárias e, portanto, na agenda e no debate públicos	5
VIII. Governo local (municipal)	Mede a presença das mulheres nos governos municipais e nas condições existentes para influenciar no desenho de políticas públicas em nível municipal	2

O IPP produz pontuações entre 0 e 100 para cada indicador, em média para cada dimensão e em média para o país, com base na distância da pontuação obtida em relação aos objetivos predefinidos para cada indicador. As etapas e fórmulas de cálculo específicas podem ser encontradas no Quadro 2.

Quadro 2: como se processa o cálculo do Índice de Paridade Política

O Índice de Paridade Política (IPP) inclui indicadores de caráter dicotômico, percentual ou médio, que têm como característica comum o fato de serem comparáveis e abrangentes. São comparáveis porque o objetivo é avaliar a situação da participação política das mulheres em uma região (neste caso, a América Latina e o Caribe), bem como a posição de cada um dos países em relação a um ideal de paridade, avaliando a situação de forma transversal entre eles. Além disso, os indicadores são abrangentes porque o IPP não está em uma única fonte de variáveis, e sim nos 40 indicadores que o compõem.

Para cada um dos 40 indicadores, foi definido um objetivo, que expressa o melhor valor possível a que todos os países devem chegar. Para se obter a pontuação em cada indicador, com base nas informações coletadas, calcula-se a diferença entre os resultados registrados em cada país e o objetivo predefinido, a fim de medir quão próximos ou distantes os países estão de alcançar a meta proposta pelo ATENEA.

Em seguida, são padronizadas as diferenças em relação aos objetivos propostos para que todos os países obtenham uma pontuação entre 0 e 1, em que 0 significa que o país atingiu o objetivo (a meta proposta) e 1 que o país está na pior situação possível em relação ao objetivo. Logo depois, a escala de cada um dos indicadores é invertida, de modo que o número 1 reflita a melhor situação possível – isto é, que o país atingiu a paridade e cumpre as condições para o exercício do direito à participação política das mulheres – e 0 reflete a pior situação possível (isto é, que o país não alcançou nenhum progresso em direção ao objetivo de paridade e ao estabelecimento de condições mínimas). Por fim, o resultado é multiplicado por 100.

No caso de indicadores de presença (em cargos ou candidaturas), o objetivo é que as mulheres ocupem 50% dos espaços de decisão pública (presença conjunta). Assim, por exemplo, se um país tiver 50% ou mais mulheres na Câmara Baixa/Única, obterá uma pontuação de 100 pontos. No caso de indicadores que medem certas condições para o exercício dos direitos políticos das mulheres, o objetivo é a existência delas. Por exemplo, a existência de uma bancada interpartidária de mulheres parlamentares na Câmara Baixa/Única concede 100 pontos, ao passo que sua inexistência resulta em uma pontuação de 0.

Todos os passos descritos para o cálculo de cada um dos indicadores podem ser resumidos na fórmula detalhada abaixo.

A pontuação do indicador y para um determinado país (i) é:

$$y_i = \left(1 - \frac{b - a_i}{b}\right) * 100$$

Onde: b = Objetivo proposto para o indicador a = Valor obtido para o país (i)

A condição é que se $\frac{b-a_i}{b} < 0$ então assumimos como 0.

Por fim, para se obter a pontuação global por país, calcula-se a média aritmética dos indicadores para cada dimensão, sendo a média das dimensões a pontuação final. Os dados do presente estudo foram coletados entre janeiro e maio de 2019, não refletindo, portanto, mudanças posteriores a este período.

1.1. Resumo do processo de aplicação do Índice de Paridade Política no Brasil e seus resultados

A pontuação média obtida pelo Brasil em todas as dimensões relacionadas ao avanço no exercício dos direitos políticos das mulheres desde uma perspectiva paritária foi de 39,5 pontos. Com ela, o Brasil ocupa o nono lugar de uma lista de 11 países, uma colocação baixa, próxima da do Chile (38,2 pontos) e do Panamá (37 pontos).

Ranking dos países em que o ATENEA foi implementado entre 2014 e 2019:

Colocação	País	IPP
1º	México	66,2
2º	Bolívia	64
3º	Peru	60,1
4º	Colômbia	54
5º	Argentina	44,7
6º	Honduras	42,7
7º	Guatemala	42,6
8º	Uruguai	41,7
9º	Brasil	39,5
10º	Chile	38,2
11º	Panamá	37

Este é o resultado das dimensões analisadas, em seu conjunto. Porém, há diferenças significativas entre elas. Com a maior pontuação (80,3), está a Dimensão 2, dos Direitos de Sufrágio. Além disso, apenas duas outras dimensões ultrapassam 50 pontos. A Dimensão 5, que analisa o Poder Legislativo, atinge 59,1 pontos; e a Dimensão 4, que analisa o Poder Executivo e a Administração Pública, 51,7 pontos.

Entre aquelas com menor pontuação, em primeiro lugar está a Dimensão 7, que analisa os partidos políticos (45,1 pontos). Em segundo lugar, a Dimensão 8, que se refere ao Governo Local (25 pontos); em terceiro lugar, a Dimensão 6, do Poder Judiciário e Eleitoral, com 21,7 pontos; e, em quarto, a Dimensão 1, que analisa a existência de Compromissos Nacionais com Igualdade na Constituição e no Marco Legal (20 pontos). A menor pontuação obtida, de apenas 13,3 pontos, foi registrada na Dimensão 3, sobre Cotas/Paridade.

Tabela 1: Resultados da aplicação do IPP no Brasil

DIMENSÃO	NÚMERO	INDICADORES	PONTUAÇÃO
I. COMPROMISSOS NACIONAIS COM A IGUALDADE NA CONSTITUIÇÃO E NO MARCO LEGAL	11	Inclusão de igualdade entre homens e mulheres como preceito constitucional	100
	12	Inclusão da paridade como preceito constitucional	0
	13	Existência de Lei de Igualdade	0
	14	Existência de uma lei sobre violência baseada em gênero	0
	15	Existência de uma lei integral sobre violência baseada em gênero (esfera privada e pública)	0
	TOTAL DIMENSÃO	20	

DIMENSÃO	NÚMERO	INDICADORES	PONTUAÇÃO
II. EXERCÍCIO DO DIREITO AO SUFRÁGIO	I6	Participação eleitoral de mulheres	80,3
	TOTAL DIMENSÃO	80,3	
III. COTA/PARIDADE	I7	Porcentagem legal mínima de mulheres em altos cargos da administração pública	0
	I8	Porcentagem legal mínima que regula a participação por sexo em candidaturas ao Parlamento	60
	I9	Qualificação do desenho da cota/paridade 1 (parlamentar): existência de um mandato de posição nas listas eleitorais.	0
	I10	Qualificação do desenho da cota/paridade 2 (parlamentar): existência de sanção pelo descumprimento da cota/paridade	0
	I11	Qualificação do desenho da cota/paridade 3 (parlamentar): existência ou não de restrições para aplicar a cota ou paridade	0
	I12	Porcentagem legal mínima que regula a participação por sexo em candidaturas a câmaras municipais	60
	I13	Qualificação do desenho da cota/paridade 4 (local): existência de um mandato de posição nas listas eleitorais	0
	I14	Qualificação do desenho da cota/paridade 5 (local): existência de sanção por descumprimento da cota/paridade	0
	I15	Qualificação do desenho da cota/paridade 6 (local): existência ou não de restrições para aplicar a cota ou paridade	0
	TOTAL DIMENSÃO	13,3	

DIMENSÃO	NÚMERO	INDICADORES	PONTUAÇÃO
IV. PODER EXECUTIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	I16	Porcentagem de mulheres titulares de Ministérios ou Secretarias de Estado	18,2
	I17	Porcentagem de mulheres que ocupam Ministérios/Secretarias de Estado de “produção” e “preservação do sistema”	11,8
	I18	Diferença por sexo na duração média do/no cargo das pessoas que ocuparam um Ministério nos gabinetes no último período presidencial	100
	I19	Porcentagem de mulheres titulares vice-ministras	28,6
	I20	Existência e nível hierárquico de mecanismo nacional de Mulher/ Gênero no Poder Executivo	100
	TOTAL DIMENSÃO	51,7	
	V. PODER LEGISLATIVO (Câmara Baixa/ Única)	I21	Porcentagem de mulheres inscritas como candidatas
I22		Índice de cumprimento da cota/ paridade legal	100
I23		Porcentagem de mulheres eleitas (titulares)	30
I24		Porcentagem de mulheres integrantes da Mesa Diretora	28,4
I25		Porcentagem de comissões presididas por uma mulher	32
I26		Porcentagem de comissões legislativas de “produção” e “preservação do sistema” presididas por mulheres	14,2
I27		Porcentagem de coordenadoras de bancadas	22
I28		Existência de comissão de Mulher/ Gênero	100
I29		Existência de Unidade Técnica para a transversalidade de gênero	100
I30		Existência de bancada feminina	100
TOTAL DIMENSÃO		59,1	

DIMENSÃO	NÚMERO	INDICADORES	PONTUAÇÃO
VI. PODER JUDICIÁRIO E JUSTIÇA ELEITORAL	I31	Porcentagem de magistradas na Corte Suprema de Justiça da Nação	36,4
	I32	Porcentagem de magistradas nos mais altos órgãos jurisdicionais eleitorais (OJE)	28,6
	I33	Existência de mecanismo de gênero nos mais altos órgãos jurisdicionais eleitorais (OJE)	0
	TOTAL DIMENSÃO	21,7	
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	I34	Nível de compromisso estatutário com os princípios de igualdade de gênero e/ou não discriminação por sexo	44
	I35	Porcentagem de mulheres na mais alta instância executiva partidária nacional	42,2
	I36	Porcentagem de partidos políticos com Unidades da Mulher/Igualdade	93,3
	I37	Habilitação normativa da estrutura de mulher/igualdade dos partidos como participante na definição de candidaturas	0
	I38	Porcentagem de partidos políticos que incluíram agenda de igualdade de gênero em suas plataformas eleitorais na última eleição presidencial	46
	TOTAL DIMENSÃO	45,1	
VIII. GOVERNO LOCAL (MUNICIPAL)	I39	Porcentagem de prefeitas	23
	I40	Porcentagem de vereadoras municipais	27
	TOTAL DIMENSÃO	25	
TOTAL BRASIL 2019		39,5	

Como já apontado, num país onde o voto é obrigatório e há eleições regulares desde os anos 1980, sem constrangimentos específicos às mulheres no ato da votação, o exercício do sufrágio é o ponto mais alto: 80,3 pontos. Essa pontuação deve-se ao fato de que, no indicador de participação eleitoral, a porcentagem de mulheres no cadastro eleitoral que

votou efetivamente foi de 83,3% - quatro pontos percentuais acima da dos homens (79%).

Embora a uma distância considerável, a segunda dimensão com maior pontuação foi a do Poder Legislativo, com 59,1 pontos. Ressalte-se que as máximas (100 pontos) foram obtidas nos indicadores referentes a condi-

ções como a existência de uma comissão de mulheres, uma unidade de transversalização de gênero e uma bancada feminina. Essa nota também foi obtida pelo cumprimento dos percentuais legais de cotas, já que o número médio de candidatas para os partidos analisados foi de 32,1%. Esse percentual, ainda que atenda ao legalmente estabelecido, está longe de ser um cenário de desempenho ideal; portanto, a pontuação obtida nesse indicador foi de 64,2 pontos.

As fragilidades nessa dimensão e, portanto, os índices mais baixos foram observados nos indicadores que medem o percentual de mulheres eleitas. Com apenas 15% de mulheres na Câmara dos Deputados, o critério alcançou apenas 30 pontos. O indicador de mulheres na coordenação de bancadas partidárias verificou apenas 16% de ocupação feminina nesses espaços, o que gerou um índice de 22 pontos. As mulheres nas presidências de Comissões também são 16%, com o agravante de que presidem apenas uma de questões políticas mais “duras”. Isso gerou índice de 14,2 pontos.

Outra dimensão com resultado acima de 50 pontos foi a de número 4, relacionada ao Poder Executivo e Administração Pública (51,7 pontos). Porém, a participação feminina nessas esferas não está próxima à paridade. A pontuação obtida deu-se pelo efeito de dois indicadores positivos, que são a existência de um mecanismo nacional de políticas para mulheres com o mais alto nível hierárquico possível (100 pontos), e a uma diferença favorável às mulheres no tempo médio de permanência em gabinetes (100 pontos). O organismo nacional específico teve status de Ministério entre 2003 e 2015 e, no momento deste diagnóstico, compõe a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. No último mandato presidencial

concluído (2016-2018), as mulheres que chefiaram ministérios (3,3%) permaneceram em média 14,7 meses. Já para os homens (96,7%), esse tempo foi de 11,7 meses.

No entanto, houve uma sub-representação histórica das mulheres nos gabinetes no período de análise (2019). As ministras eram 9,1% (18,2 pontos), sendo que apenas uma delas ocupava um cargo na área de produção (11,8 pontos); e a porcentagem de secretárias-executivas dos Ministérios era de 14,3% (28,6 pontos).

Entre as dimensões com menor pontuação, está a que se refere aos partidos políticos, com 45,1 pontos. Isso é explicado por uma alta porcentagem de partidos que têm Secretarias de Mulheres (28 de 30), de modo que esse indicador alcançou 93,3 pontos. Todavia, nenhum deles garante influência a essas Secretarias no processo de seleção de candidaturas (0 pontos). Além disso, em média, apenas 21,1% dos membros das mais altas instâncias executivas nacionais são mulheres (42,2 pontos), apenas quatro partidos (de 30) incorporam a igualdade/não-discriminação por sexo como um princípio organizativo (44 pontos) e alguns partidos incluíram propostas desse tipo nos seus programas de governo (46 pontos). Ainda assim, pode-se questionar em que medida suas práticas contribuíram para a fragilidade de outras dimensões. Por exemplo, no caso brasileiro, os partidos políticos são responsáveis pela maior resistência à legislação de cotas, e se reflete nas listas políticas eletivas.

Na Dimensão 8, que analisa os municípios, a média de 25 pontos obtidos deve-se ao fato de o percentual de mulheres prefeitas ter sido de 11,5% (23 pontos) e de vereadoras 13,5% (27 pontos). Já para o Poder Judiciário – em que também são frágeis ou ausentes as normativas que poderiam garantir a paridade – a

pontuação média de 21,7 é explicada por uma presença muito baixa de mulheres no Supremo Tribunal Federal (duas das onze cadeiras, o que representa 18,2%) e no Tribunal Superior Eleitoral (uma mulher entre sete membros, representando 14,3%). No primeiro indicador, foram obtidos 36,4 pontos, no segundo, 28,6 pontos. Por não contar com uma Unidade Técnica de Gênero, o TSE não obteve pontuação no referido indicador.

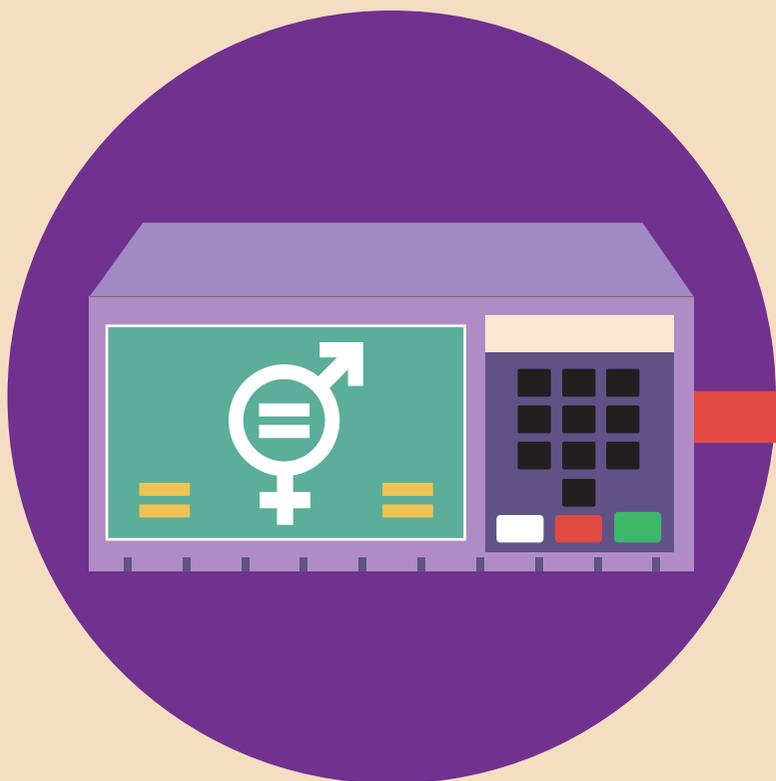
É também particularmente frágil a dimensão dos compromissos nacionais com a igualdade e a constituição no marco legal, na qual o país obteve apenas 20 pontos. Embora a Constituição estabeleça a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres (100 pontos), ela não incorporou a paridade ao quadro constitucional (zero pontos), nem desenvolveu garantias legais para sua obtenção. O Brasil não tem leis de igualdade ou antidiscriminatórias (zero pontos). Além disso, a lei vigente no campo da violência intrafamiliar não atende aos requisitos de multidimensionalidade e integralidade previstos no ATENEA (zero pontos). Nesse sentido, o Brasil não possui uma lei integral que inclua, ao mesmo tempo, a dimensão da igualdade de gênero e da amplitude da violência baseada no gê-

nero. O problema da violência política contra as mulheres, cada vez mais comum, ainda não foi tipificado no país.

Importante ressaltar que o ATENEA não traz as dimensões de raça/cor/etnia no estudo. Isso aponta para a necessidade urgente de sua inclusão como critério estruturante para a participação das mulheres negras e indígenas na política institucional do país.

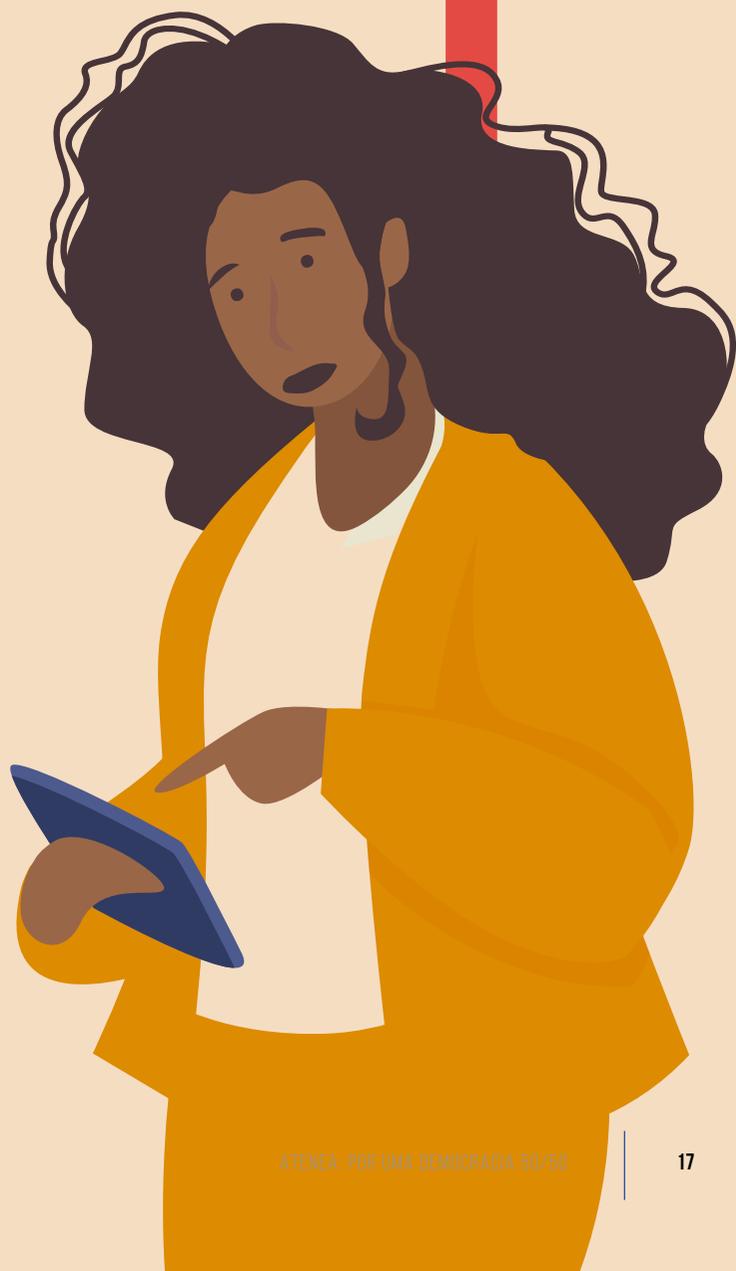
Finalmente, a dimensão com a menor pontuação foi a das cotas. Com apenas 13,3 pontos em média, revela a fragilidade no desenho legal desta medida, tanto no legislativo quanto na gestão municipal, uma vez que não há ação afirmativa que se aplique ao Poder Executivo ou à administração pública (zero pontos). Apesar da cota de 30% de candidaturas para cada sexo, a falta de sanção por descumprimento (zero pontos), bem como a sua aplicação apenas para as Câmaras de Vereadores, tornam a medida ineficiente.

Em suma, como se verá no relatório a seguir, o cenário brasileiro, no que concerne à paridade e à igualdade dos direitos políticos das mulheres, coloca grandes desafios, entre os maiores encontrados na região abrangida pelo projeto.



CAPÍTULO 2

A APLICAÇÃO DO ATENEA NO BRASIL



2.1. Breve introdução

A iniciativa ATENEA tem como ponto de partida o compromisso com a democracia paritária. Vem sendo aplicada em onze países da região, permitindo conhecer melhor a realidade da participação das mulheres em cada um deles e, através do uso da metodologia que permite a mensuração dessa participação por meio da aplicação do Índice de Paridade Política (descrito no item anterior), estabelecer comparações.

ONU Mulheres, PNUD e IDEA Internacional (Instituto para a Democracia e a Participação Eleitoral) iniciaram a implementação da iniciativa ATENEA no Brasil no final de 2018, com a seleção e a contratação das consultoras que elaborariam o diagnóstico para o país. A iniciativa insere-se no contexto da promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em que os parceiros colocam a paridade como um dos enfoques centrais para o avanço do ODS 5⁴ e para a construção de democracias consistentes. Referem-se, ainda, à implementação da Plataforma de Ação de Pequim, que em 2020 celebra 25 anos de sua adoção. Diversos atores importantes para o aperfeiçoamento dos siste-

4 ODS 5: “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. Especialmente as metas 5.1 (acabar com todas as formas de discriminação contra as mulheres), 5.5 (garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública) e 5.c (adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, em todos os níveis).

mas eleitoral, partidário e político já estão engajados, ou intensificam seus compromissos por uma maior participação das mulheres nas eleições, com vistas ao aumento da representação feminina em espaços de poder. A aplicação do mecanismo ATENEA visa a contribuir com este processo em curso no Brasil.

A iniciativa foi implementada em três etapas. Na primeira, foi realizado o levantamento de todas as informações necessárias para a aplicação do IPP, nas oito dimensões consideradas. As principais fontes para pesquisa foram as bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), as informações oficiais de outras instâncias do Judiciário Brasileiro, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, as bases de dados do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), os sites oficiais de partidos políticos e os documentos oficiais correspondentes a acordos internacionais firmados pelo Brasil. Sempre que necessário, recorreu-se a estudos e a publicações dos meios de comunicação, para melhor compreensão e verificação de informações. Essa etapa foi realizada entre janeiro e março de 2019. A ficha de informações produzida nessa etapa, solicitada e acompanhada pela Coordenação Técnica Regional, tem 91 páginas e é acompanhada de documentos que respaldam todas as informações nela contidas. Ela constitui a base para este diagnóstico, que corresponde à segunda etapa de implementação, realizada nos meses de maio e junho de 2019.

A aplicação do mecanismo inclui a formação de um grupo de especialistas e lideranças identificadas com a agenda da paridade, que colabora na análise das informações e, sobretudo, na definição de rotas de ação a partir do diagnóstico produzido. No caso brasileiro, um

Grupo de Trabalho sobre Sistemas Eleitorais e Paridade⁵ reuniu-se em novembro de 2018, momento que pode ser considerado precursor da aplicação sistemática da iniciativa ATENEA no Brasil. Tal grupo permanece ativo e participa da análise do diagnóstico, com vistas à ação para a promoção da paridade. No âmbito do ATENEA especificamente, propõe-se a realização da chamada “mesa impulsora” do mecanismo, com o objetivo de apresentar os resultados preliminares relacionados ao IPP e suas recomendações a um grupo que reúna participantes do Grupo de Trabalho sobre Sistemas Eleitorais e Paridade, bem como pessoas ligadas às demais instituições às quais o diagnóstico de ATENEA direciona recomendações. Isso quer dizer que, além de acadêmicas e representantes do Tribunal Superior Eleitoral e da Procuradoria Geral Eleitoral, estão envolvidas também mulheres do Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, das Bancadas Femininas da Câmara Federal e do Senado, e da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. A terceira e última etapa é voltada para a comunicação dos resultados, e se realizará no contexto do lançamento público do Índice de Paridade Política e da respectiva campanha de comunicação.

5 O Grupo de Trabalho sobre Sistemas Eleitorais foi criado no âmbito da iniciativa Brasil 50-50 da ONU Mulheres e teve como objetivo colaborar para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro em favor da maior participação das mulheres para acesso a cargos eletivos. Compuseram o Grupo especialistas em gênero e participação política e em direito eleitoral das instituições: ONU Mulheres, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (PNUD), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Procuradoria Geral Eleitoral (PGE), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro e São Paulo e Universidade Federal da Bahia (UFBA) e algumas especialistas independentes.

Apresentamos, portanto, o diagnóstico que resultou do processo de aplicação do mecanismo ao Brasil. Por meio de indicadores que permitem comparar os resultados brasileiros aos dos demais países da região, são analisadas oito dimensões da participação política das mulheres, tendo como referência o caminho que nos separa da paridade. Um longo caminho, como se poderá constatar.

Uma das particularidades do caso brasileiro, que apresentou desafios específicos, é o seu sistema partidário, bastante fragmentado e com grande número de partidos. Além de serem muitos, os partidos têm alta autonomia para sua organização, majoritariamente concentrada nas lideranças partidárias, o que gera um universo muito amplo. Nas eleições de 2018, que resultaram na composição do Congresso Nacional na legislatura vigente durante a implementação do ATENEA, 30 partidos tiveram representantes eleitos. Os dados referentes a partidos políticos corresponderam, portanto, a esse universo.

Outra particularidade é que o Brasil passou recentemente por mudanças institucionais nos organismos de políticas para mulheres e nas respectivas agendas. Por exemplo, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Governo Federal, criada em 2003 como órgão vinculado à Presidência da República, passou por uma série de transformações, até que chegasse ao desenho atual, de constituir uma das secretarias do atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2019).

2.2. A aplicação do mecanismo ATENEA no Brasil

Deve-se considerar que, embora o Brasil seja tratado aqui como uma unidade, para efeitos de comparação regional no âmbito do ATENEA, sua organização federativa permite variações nas realidades locais. Ainda assim, verifica-se, no país, uma notável concentra-

ção de autoridade no governo federal, sendo a União o principal financiador das políticas públicas, além de ser a instância que define a regulamentação e coordena as ações estatais, principalmente na articulação entre os distintos níveis de governo (ARRETCHE, 2004)

2.2.1. Dimensão 1: Marcos constitucionais e legais

Ao obter 20 pontos na média, o Brasil teve, nesta dimensão, sua segunda pior colocação. São cinco os indicadores que a constituem: inclusão da igualdade entre homens e mulheres como preceito constitucional; inclusão da paridade como preceito constitucional; existência de lei de igualdade; existência de uma lei de acesso a uma vida livre de violência; e existência de uma lei antidiscriminação. De acordo com os critérios estabelecidos, verificou-se pontuação apenas no primeiro indicador (100 pontos). Isto se deve ao fato de o país não contar nem com uma lei integral de acesso a uma vida livre de violência (a Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, que regula a violência doméstica/intrafamiliar contra as mulheres, não aborda a questão mais ampla da violência baseada no gênero), nem com os outros dispositivos legais a ser medidos. Conforme mencionado anteriormente, diferentemente de outros países da região que implementaram o ATENEA, o Brasil ainda não possui uma legislação que tipifique o problema da violência política contra as mulheres.

A Constituição Federal de 1988 incluiu o princípio da igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres, mas ele não se traduz em garantias constitucionais específicas para a paridade política. Do mesmo modo, a adesão, e até mesmo a ratificação, em alguns casos, de instrumentos internacionais, ainda não gerou, no Brasil, dispositivos legais específicos para garantir a igualdade entre mulheres e homens, uma vida livre da violência baseada

no gênero, ou a prevenção e punição do assédio e da violência política.

A mencionada Constituição é reconhecida pelos movimentos de mulheres e feministas no país como resultante de processos de mobilização e incidência em que se obtiveram importantes garantias para as mulheres. Percebe-se, no entanto, que não houve, naquele momento, um foco específico sobre a questão da paridade. A Assembleia Constituinte foi composta por 559 parlamentares, entre deputados (487) e senadores (72), dos quais apenas 26 eram mulheres deputadas, e nenhuma senadora. A agenda expressa na Carta das Mulheres aos Constituintes, documento resultante de encontros realizados em todo o país, obteve vitórias importantes no tocante a garantias constitucionais em diversos temas-chave (saúde, trabalho, seguridade, família), demonstrando a capacidade de articulação política de lideranças e o fortalecimento da agenda de direitos das mulheres em diferentes partidos políticos, com a construção de alianças que, como era de se esperar, incluíram parlamentares homens (Biroli, 2018, cap. 5; Pinto, 2003; Pitanguy, 2011). Porém, o mesmo não aconteceu em relação à paridade política (CFEMEA, 2006).

A Carta menciona, sim, o direito das mulheres à participação política, ao dizer que o voto das mulheres traz consigo uma dupla exigência, de “um sistema político igualitário e uma vida civil não autoritária”, ressaltando que, juntamente com o direito à representação, deveria vir a garantia da dignidade na vida cotidiana. Porém, naquele momento, não se fazia uma clara conexão entre a representação paritária e a garantia da igualdade e da dignidade mais amplamente. A participação esteve presente, assim, como princípio vago, mas não chegando a se desdobrar em agenda específica de paridade na política. Tampouco foram realizadas mudanças legislativas para incorporar a paridade à Constituição Federal”.

Quadro 3: Instrumentos internacionais subscritos e ratificados pelo Brasil

Alcance	Instrumento	Assinatura	Ratificação	Vigente
UNIVERSAIS	Carta das Nações Unidas (1945)	Sim: X Não: _____ Ano: JUN/26/1945	Sim: X Não: _____ Ano: OUT/22/1945	Sim: X Não: _____
	Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952)	Sim: X Não: _____ Ano: MAI/20/1953	Sim: X Não: _____ Ano: AGO/13/1963	Sim: X Não: _____
	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966)	Sim: _____ Não: X Ano: _____	Sim: X Não: _____ Ano: JAN/24/1992	Sim: X Não: _____
	CEDAW (1979)	Sim: X No: _____ Ano: MAR/31/1981	Sim: X Não: _____ Ano: FEV/01/1984	Sim: X Não: _____
	Protocolo Facultativo da CEDAW (1999)	Sim: X Não: _____ Ano: MAR/13/2001	Sim: X Não: _____ Ano: JUN/28/2002	Sim: X Não: _____
REGIONAIS	Carta da Organização dos Estados Americanos (1948)	Sim: X Não: _____ Ano: ABR/30/1948	Sim: X Não: _____ Ano: MAR/13/1950	Sim: X Não: _____
	Convenção Interamericana sobre a Concessão de Direitos Políticos para a Mulher (1948)	Sim: X Não: _____ Ano: MAI/02/1948	Sim: X Não: _____ Ano: MAR/21/1950	Sim: X Não: _____
	Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1949) (NOV/22/1969)*	Sim: _____ Não: X Ano:	Sim: X Não: _____ Ano: JUL/09/1992 Adesão www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm	Sim: X Não: _____
	Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1988)	Sim: _____ Não: X Ano:	Sim: X Não: _____ Ano: AGO/08/1996	Sim: X Não: _____
	Convenção Interamericana para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher (1994)	Sim: X No: _____ Ano: JUN/09/1994	Sim: X No: _____ Ano: NOV/16/1995	Sim: X Não: _____

Fonte: Respectivos Organismos Internacionais⁶.

Em 2002, o Brasil apresentou seu primeiro Relatório Nacional sobre a implementação dos compromissos nacionais assumidos no âmbito do Protocolo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW (1979). Esse documento, que situa a trajetória brasileira na adoção de uma agenda de direitos humanos das mulheres e a distância entre a universalidade e a efetividade dos direitos no país, destaca as desigualdades de renda e raciais como empecilhos a essa efetividade. Os compromissos assumidos com a adoção do protocolo de implementação da CEDAW refletiram-se na legislação posterior à Constituição de 1988, que dispõe sobre benefícios sociais e previdenciários, direito à averiguação da pater-

6 Carta das Nações Unidas e ratificações: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%2019.841-1945?OpenDocument

Íntegra do Decreto 19.841, de 22 de outubro de 1945, que Promulga a Carta das Nações Unidas: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm

Íntegra do Decreto 19.841, de 22 de outubro de 1945, que ratifica Carta das Nações Unidas: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm

Convención sobre los Derechos Políticos de La Mujer (1952), assinada pelo Brasil em 1953 e ratificada pelo país em 1963: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVI-1&chapter=16&lang=en

Tratado de Direitos Cíveis e políticos (1966), assinado pelo Brasil em 1992: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en (Brasil assina somente em 1992 - provavelmente por causa da ditadura)

Cedaw (1979), assinado pelo Brasil em 1981 e ratificado pelo país em 1984: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en

Protocolo Facultativo da CEDAW (1999), assinado pelo Brasil em 2001 e ratificado em 2002: <https://www.cepal.org/mujer/html/ProtocoloFacultativo.htm>

Carta da organização dos Estados Americanos (1948), assinada pelo Brasil em 1948 e ratificada em 1950: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp

Convenção Interamericana sobre a Concessão de Direitos Políticos da mulher (1948), assinada pelo Brasil em 1948 e ratificada em 1950: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-44.html>

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), de acordo com os documentos disponíveis no site da OEA, o tratado foi subscrito na Conferência especializada interamericana e adotado em 1969 (convenção de San Jose, Costa Rica). Entrou em vigor em 1978, com registro na ONU em 1979: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1988), ratificado em 1996: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

Convenção Interamericana para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher (1994), assinado pelo Brasil em 1994 e ratificado em 1995: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>

nidade, inclusão do estupro entre os crimes hediondos (e um conjunto de normas que aumentam a pena para crimes de tortura e cometidos contra mulheres grávidas), direitos de propriedade, direitos relativos à conjugalidade, alimentos e pensão (reconhecimento de relacionamentos em que houve convivência mínima de cinco anos).

No tocante à participação política, o relatório ressalta a Lei 9.504/1997, que determina cotas para mulheres nas listas eleitorais, apontada como expressão de garantia à igualdade de participação entre mulheres e homens. As características gerais da Lei Eleitoral brasileira, sua fragilidade e sua baixa efetividade serão discutidas na Dimensão 3 do presente documento.

O relatório de 2002 ressalta, também, a adesão do país à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (da OEA, conhecida como Convenção de Belém do Pará, de 1994) e os esforços governamentais para prevenir e criminalizar a violência contra as mulheres. Como já mencionado, este é um tema em que o país não obteve pontuação no IPP, pela ausência de legislação integral de combate à violência. Neste particular, é importante ressaltar os avanços sobre a o enfrentamento à violência doméstica, com a adoção de legislação específica. A Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Trata-se de regulamentação de artigo da Constituição brasileira de 1988 (art. 226, parágrafo 8º), com base na CEDAW.

Embora não seja uma lei integral, por tratar especificamente da violência doméstica e familiar, a Lei Maria da Penha⁷ tem ampla repercussão, uma vez que altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal, e dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres.

Ela foi implementada num período e cenário institucional profícuos na criação e/ou fortalecimento de políticas públicas para a prevenção e sistematização de informações sobre a violência sexual e a violência contra as mulheres, em que se qualificaram e ampliaram políticas existentes desde os anos 1990. Entre estas: o Ligue 180, criado em 2003, consistiu num sistema nacional de denúncias por telefone, através de um número único, disponível 24 horas por dia; a Portaria 936, de 2004, dispôs sobre a estruturação da Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde e a Implantação e Implementação de Núcleos de Prevenção à Violência em Estados e Municípios; a Notificação de Violência Interpessoal e Autoprovocada foi implementada em 2006 e tornada compulsória para todo o sistema público e privado de saúde em 2011, aumentando significativamente o número total de notificações.

É importante ressaltar, ainda, que o Brasil não avançou, até o momento, na implementação das recomendações para adoção de legislação específica para combater o assédio e a violência contra as mulheres na política, produzidas no âmbito do Mecanismo de

7 Para fins da construção dos indicadores, o ATENEA não pontua legislações que, como a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), estejam dedicadas à violência de gênero no âmbito doméstico e não a uma lei integral (conforme conceituação no capítulo 1). Apesar disso, o projeto reconhece a importância do impacto dessa Lei na vida das mulheres brasileiras e como boa prática que pode inspirar políticas públicas de outros países.

Monitoramento da Convenção de Belém do Pará. As situações que se inserem neste contexto têm-se agravado, e requerem de abordagem pública adequada (Biroli, 2016 e 2017; Ferreira e Silva, 2018).

Movimentos sociais impulsionam direitos das mulheres apoiando-se nos compromissos internacionais assumidos pelo país.

Os movimentos feministas e de mulheres foram protagonistas no impulsionamento e formulação de políticas públicas para o combate à violência contra as mulheres, em um percurso que se inicia nos anos 1980, com as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (1985) e os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (1990). A legislação teve seu ponto alto na criação da Lei Maria da Penha (11.340/2006), resultante da incidência dos movimentos organizados nos anos 2000. É importante destacar, a atuação da Secretaria de Políticas para Mulheres, como ponto fulcral de articulação junto ao Congresso e de ressonância dos movimentos organizados. Nesse processo, o recurso aos compromissos internacionais firmados pelo país foi mobilizado nacionalmente, como forma de pressionar o Estado brasileiro a adotar políticas e legislação adequadas (Bandeira, 2009).

2.2.2. Dimensão 2: Exercício do direito ao sufrágio

Essa é a dimensão na qual o Brasil tem sua maior pontuação média no IPP, de 80,3, devido ao fato de se concentrar no indicador da participação das mulheres nas eleições.

Considerado o universo dos eleitores registrados e que estão identificados por sexo, as mulheres correspondem a 52,5% das pessoas registradas como eleitoras no país. Entre as pessoas que efetivamente votaram nas eleições de 2018, as mulheres responderam por 52,9%. No caso dos homens, a taxa de registro eleitoral é de 47,5%, mas o comparecimento foi de 47,1%. Há, portanto, uma diferença de 5,8 pontos percentuais entre as taxas de comparecimento de mulheres e homens.

As altas taxas gerais de registro e comparecimento devem-se ao fato de que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios no Brasil, entre os 18 e os 70 anos de idade, e permitidos a partir dos 16 e depois dos 70, sem obrigatoriedade.

É importante observar que a inscrição obrigatória do eleitor e o voto universal, direto e secreto existem desde 1932, mas a universalização só foi garantida de fato na Constituição de 1988, quando o direito de voto foi estendido aos/às analfabetos/as. Naquele momento, a taxa de analfabetismo estava em 19,21%. Essa exclusão afetava particularmente a população negra - em 1991, 12,3% da população branca com mais de 15 anos era analfabeta, enquanto na população negra, na mesma faixa etária, o contingente era de 29,2% (Ipeadata⁸). Entre os anos 1970 e 1990, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade era maior entre as mulheres do que entre os homens. A média de analfabetismo entre elas era 6,2 pontos percentuais superior à deles em 1970, 3,5 em 1980, baixando para 0,5 em 1990.

Nos anos 2000, a correlação inverteu-se, passando os homens a apresentar uma taxa de analfabetismo 0,3 ponto percentual superior à das mulheres (IBGE, 2007). Desde então,

⁸ Dados disponíveis em <http://ipeadata.gov.br/>.

as mulheres mantêm taxas de analfabetismo inferiores às dos homens. As taxas de escolarização também são, hoje, superiores entre elas. A escolarização líquida (taxa de frequência da população com idade correspondente ao nível escolar) no ensino médio é 8,2 pontos percentuais maior entre elas, que têm uma vantagem média de 3,4 pontos percentuais quando se observam as taxas para o ensino superior completo (IBGE, 2016).

A Justiça Eleitoral brasileira tem garantido a inscrição do eleitorado e o acesso aos locais de votação e tem modernizado o sistema como um todo, de forma a permitir verificações, de acordo com a legislação vigente. Nas eleições de 2018 houve, no entanto, registros de violência específica contra mulheres jornalistas e contra eleitoras envolvidas na organização de protestos, eventos devidamente registrados no respectivo relatório da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2018, p. 8). O mesmo relatório expressou preocupação com “discursos carregados de estereótipos racistas, misóginos e homofóbicos” e com denúncias de violência vinculada a discursos extremistas (*Idem*, p. 8 e p. 95). Ressaltou, ainda, que a violência política atingiu não apenas candidatas, mas também eleitoras, assim como o exercício legal de manifestação e expressão (*Ibidem*, p. 88).

2.2.3. Dimensão 3: Adoção de medidas de cota ou paridade

De todas as dimensões, esta é a que obteve a pontuação média mais baixa, de 13,3. Seus nove indicadores concentram-se: a) no percentual legal mínimo estabelecido pela lei de cotas para a participação das mulheres nas eleições para o legislativo nacional e para os legislativos locais (o Brasil pontuou 60 em cada um desses dois indicadores, devido ao percentual legal de 30% de candidaturas de mulheres, nos dois casos); b) no percentual

legal mínimo de mulheres nos altos cargos da administração pública (não houve pontuação, por não haver cotas/mínimo legal nesta área); e c) nos indicadores relacionados à qualidade do desenho institucional da lei de cotas (também aqui não houve pontuação, devido à fragilidade da legislação). Essas informações são detalhadas a seguir.

Na administração pública, não há medidas ou mínimos legais estabelecidos para ampliar o percentual de mulheres nos postos de alto escalão – cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) –, apesar de o Decreto 4228, de 2002, ter instituído, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que previa a adoção de medidas administrativas e de gestão estratégica que estabelecessem metas com percentuais de participação de negros/as, mulheres e pessoas com deficiência. Não obstante, existem mecanismos de cotas para pessoas com deficiência (1991) e cotas raciais (2014), aplicados a vagas preenchidas por meio de concursos públicos.

No âmbito legislativo, existe dispositivo legal que reserva vagas para mulheres nas eleições proporcionais. Ele se aplica aos legislativos locais (cargo de vereador/a, nas Câmaras Municipais), estadual (cargo de deputado/a estadual, nas Assembleias em todos os estados e na Câmara Legislativa do Distrito Federal) e nacional (cargo de deputado/a federal, na Câmara dos Deputados). Porém, tal dispositivo é considerado bastante frágil.

2.2.3.1. A legislação de cotas eleitorais para mulheres e seu incremento entre 1995 e 2018

A Lei 9.100/95, que regulamentou as eleições municipais de 1996, previu que, para o cargo de vereador/a, 20% das vagas de cada partido ou coligação daquela eleição deveriam

ser preenchidos por candidaturas de mulheres. Já a lei eleitoral em vigor (Lei 9.504/97) indicou a reserva (não exatamente seu *preenchimento*) de 30% das candidaturas dos partidos ou coligações para cada sexo em eleições proporcionais (ou seja, para vereador/a, deputado/a estadual e deputado/a federal), com um dispositivo transitório que definiu um percentual de 25% apenas para as eleições gerais de 1998. Mas, ao contrário do que se esperava, recuamos de 6,2% de eleitas para a Câmara de Deputados em 1994, em uma eleição sem cotas, para 5,7% nas eleições de 1998, com cotas.

Vale destacar que o percentual de candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados só ultrapassou os 20% em 2010 (22,7%), após alteração da Lei 9.504/97, agora determinando que os partidos políticos teriam que preencher, em vez de somente reservar, um mínimo de 30% das candidaturas nas listas eleitorais. Nas eleições seguintes, de 2014, e após a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral de que a cota incide sobre as candidaturas efetivamente apresentadas e não sobre o universo das candidaturas possíveis, e posterior consolidação de jurisprudência, o percentual de candidaturas femininas aproximou-se do mínimo legal, ficando em 29,1%.

Apenas nas eleições de 2018 os efeitos seriam sentidos, não apenas no percentual de candidaturas, mas no resultado das eleições. De um pleito para o outro, o número de deputadas federais eleitas saltou de 10% para 15% das cadeiras da Casa, algo inédito nos mais de vinte anos desde a adoção das cotas.

Em resumo, os principais efeitos do incremento na legislação foram um aumento de 51% no número de deputadas federais eleitas em 2018, que foi de 77 parlamentares (em 2014, foram eleitas 51), e um aumento de 37,8% no número de deputadas estaduais eleitas no

mesmo ano, que foi de 164 (em 2014, foram eleitas 119). Esse aumento ainda não se fez ver nas eleições municipais, uma vez que o último pleito se deu em 2016, antes, portanto, da decisão que determina que 30% dos recursos partidários para as campanhas sejam destinados às candidaturas de mulheres. Em 2016 e no pleito anterior, de 2012, o número de vereadoras eleitas manteve-se em torno de 13%. Nas últimas eleições municipais, e a despeito da existência da lei de cotas e dos incrementos realizados até aquele momento, em mais de um quarto das Câmaras de Vereadores do país (1286 de 5568), nenhuma mulher foi eleita.

O contexto institucional para a ampliação da efetividade das cotas foi produzido pela resolução 23.568, de 22 de maio de 2018, do Tribunal Superior Eleitoral, que determinou a aplicação mínima de 30% do total recebido do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e de 30% do tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral para as mulheres candidatas. Incidiu, portanto, não apenas nas práticas formais dos partidos (registro de candidaturas), mas nas que anteriormente figuravam apenas como informais (apoio financeiro e tempo de propaganda disponível às candidatas).

Nesse mesmo contexto, a lei eleitoral de 2015 (Lei 13.165, chamada de Minirreforma Eleitoral), determinou que os partidos políticos devem repassar um mínimo de 5% do Fundo Partidário para as secretarias das mulheres (instâncias internas dos partidos que buscam promover e apoiar candidaturas femininas), para custeio de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. O Fundo Partidário é constituído de recursos públicos⁹ e tem como objetivo a manutenção

⁹ É possível fazer doações individuais diretamente na Conta Única do Fundo Partidário, mas a maior parte do Fundo é de origem pública.

das atividades dos partidos políticos que obtiveram ao menos 1,5% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das Unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas, ou aqueles que elegeram pelo menos nove deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das 27 unidades da federação.

2.2.3.2. A fragilidade da legislação de cotas brasileira

Nos indicadores ATENEA que medem o desenho adequado das políticas de cotas vigentes, tais como a existência de um sistema eleitoral proporcional com listas fechadas e com alternância entre os sexos, e a existência de sanções no caso de descumprimento das cotas – bem como de restrições para sua aplicação – a pontuação obtida não saiu de zero. Apresentamos a seguir algumas constatações que permitiram caracterizar a legislação brasileira como frágil:

- a. A legislação reserva vagas nas listas eleitorais de partidos ou coligações partidárias, mas o sistema eleitoral proporcional brasileiro é de listas abertas e sem ordenamento de posições.
- b. A Lei 9.504, de 1997, que instituiu as cotas, definiu que o número de candidaturas registradas por cada partido ou coligação poderia chegar a 150% do número de lugares a preencher, podendo atingir 200% em alguns estados e nos municípios com até 100 mil eleitores – a própria lei, portanto, estabelecia as cotas, enquanto limitava seus efeitos.
- c. Com a aprovação da lei de cotas, os *partidos políticos restringiram seus efeitos* e operaram com o entendimento de que não seria necessário preencher o mí-

nimo de 30% de candidaturas de um dos sexos, mas sim “reservá-las”, o que só se modificou doze anos depois, com a aprovação da Lei 12.034, de 2009.

d. A legislação determinava reserva de vagas de candidatura *sem atribuição de recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral* para as mulheres (segundo a legislação em vigor, é reservado aos partidos e coligações, na televisão e no rádio, espaço de propagando eleitoral obrigatória). Isto só se modificou 21 anos depois de aprovada a lei de cotas, com a resolução 23.568, do TSE, de 2018.

e. Não há legislação específica que determine a *punição dos partidos* que não cumpram a legislação de cotas e a atribuição de recursos correspondentes para as candidaturas de mulheres;

f. Os líderes partidários têm desenvolvido estratégias bem-sucedidas para burlar a legislação. Um exemplo disto é a Lei 13.831, de maio de 2019, que anistia as multas dos partidos políticos que até 2018 não empregaram 5% do fundo partidário no custeio de programas para promover a participação das mulheres.

As evidências da fragilidade da legislação de cotas brasileira são amplas e têm sido objeto de diversos estudos (Araújo, 2001 e 2005; Araújo e Scalon, 2006; Araújo e Alves, 2007; Miguel, 2008; Sachett e Speck, 2012). Além dos incrementos realizados a partir do Judiciário, mencionados acima, o reconhecimento da fragilidade da legislação tem produzido reações no Legislativo, com propostas de reformas no sistema eleitoral que incluam, por exemplo, a reserva de assentos. É o caso da PEC 98/2015, que propõe reservar um percentual mínimo de assentos para mulheres nos legislativos nacional (Câmara dos Depu-

tados), estaduais e municipais. Ela foi aprovada no Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados em 2017, mas sua tramitação não avançou¹⁰.

Além das questões relativas a legislação e/ou práticas políticas, cabe mencionar que o Brasil passa por um momento particular. A ampliação limitada do percentual de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados e, em especial, a determinação de que as campanhas femininas recebam 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, têm produzido reações por parte de partidos e lideranças políticas.¹¹

A atuação do Judiciário para o incremento da legislação de cotas no país

Ainda que a legislação de cotas seja pouco efetiva, pelas razões já mencionadas, seu incremento tem sido realizado por meio de ações do Judiciário. A reserva de recursos do fundo para financiamento eleitoral dos partidos e de tempo para propaganda nos meios de comunicação, compatível com os 30% que a lei de cotas reserva para as mulheres nas listas eleitorais, foi um dos principais fatores que contribuíram para que se elevasse em 51% o número de deputadas federais eleitas de 2014 para 2018; e em 41,2% o número de deputadas estaduais eleitas, entre os mesmos pleitos. Isso mostra que boas práticas respondem não só ao desenho adequado da legislação de cotas, mas também a medidas que efetivamente vinculam os partidos políticos à legislação.

2.2.4. Dimensão 4: Presença de mulheres no Poder Executivo e na Administração Pública

Nesta dimensão, a pontuação obtida foi de 51,7, através dos seguintes indicadores: percentual de mulheres titulares de ministérios (18,2); percentual de mulheres que ocuparam Ministérios de “produção” ou “preservação do sistema” (11,8)¹², diferença por sexo no tempo médio de ocupação dos gabinetes (100); porcentagem de mulheres que ocuparam o cargo de secretária executiva de ministério (cargo equivalente ao de vice-ministra, 28,6); e existência de um mecanismo nacional de promoção da participação de mulheres no Poder Executivo (100).

10 www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/08/senado-aprova-cota-minima-para-mulheres-no-legislativo).

11 Em 2019, foi apresentado no Senado Federal um projeto de lei que previa o fim das cotas para mulheres nas listas partidárias. Depois de apreciada, a proposta foi rejeitada pelo mérito na Comissão de Constituição e Justiça da Casa.

12 Os dados da dimensão 4 foram construídos com base em levantamentos organizados pelas autoras. Segundo Skard y Haavio – Mannila (1985), as áreas ministeriais podem ser: de “produção” (política econômica, fiscal, trabalhista, industrial, energética etc.); de “reprodução” (política social, familiar, sanitária, educacional, habitacional, ambiental, cultural etc.) e de “preservação do sistema” (reforma política e administrativa, política exterior e defesa, apoio a grupos de interesse e minorias etc.).

Embora a presença de mulheres nos altos cargos do Poder Executivo e da Administração Pública brasileira seja baixa, a pontuação média obtida deve-se a dois indicadores positivos: o tempo relativo de permanência das mulheres nos ministérios que ocuparam e a existência de um mecanismo nacional de políticas para mulheres. Não obstante, entendemos que não representam avanços em direção à paridade no cenário atual, conforme análise que segue.

Em 2010, em sucessão ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva, elegeu-se Dilma Rousseff a primeira mulher Presidente da República no Brasil, que foi reeleita para um segundo mandato, em 2014. Ambos, Lula da Silva e Rousseff, pertencem ao Partido dos Trabalhadores. Em 2016, Rousseff sofreu um processo de impeachment e foi afastada da Presidência. Assumiu o Vice-Presidente, Michel Temer. Como ocorre nestas situações, o processo foi acompanhado por intensas discussões e disputas judiciais, inclusive como decorrência de um longo processo de combate à corrupção nos tribunais, que vem marcando profundamente a política brasileira nos últimos anos.

Em 2011, dos 37 ministérios então existentes, nove (24,3%) eram chefiados por mulheres, o maior percentual da história do país. Já em 2014, 11,8% dos que ocuparam ministérios foram mulheres. Durante o breve governo de Michel Temer (agosto de 2016 a dezembro de 2018), apenas 3,3% das pessoas que chefiaram ministérios foram mulheres.

No momento em que este diagnóstico é finalizado, em maio de 2019, dois entre os 22 ministérios que compõem o Governo Federal são chefiados por mulheres, um percentual de 9,1%. Entre eles, 21 contam com secretarias-executivas e, destas, apenas três são ocupadas por mulheres, um percentual de 14,3%.

O indicador mais positivo nesta dimensão, que é o tempo médio de permanência de mulheres e homens nos ministérios (100 pontos), mostra que as mulheres que ocuparam esse cargo permaneceram em média 14 meses, enquanto a média para os homens foi de 11,7 meses. Apesar desse indicador mostrar uma “vantagem” quantitativa para mulheres, somente duas ministras ocuparam cargos nesse período (uma por 27 meses, outra por 12 meses, totalizando 39 meses/2) enquanto 59 homens ocuparam o cargo de ministro (totalizando 792 meses/59 ministros).

A ocupação de cargos por mulheres esteve sujeita, durante o período analisado, às flutuações políticas e, sobretudo, às indicações dos partidos que compõem a base de apoio ao governo, reproduzindo a política partidária de ampla maioria masculina.

Em que pesem as persistentes disparidades enfrentadas na ocupação dos ministérios e nos cargos de chefia na administração pública, o país vive hoje um contexto político em que a paridade não consta como princípio para os mandatários do Executivo.

Isso nos leva a outro ponto relevante, que é o fato de que, nesse contexto, a existência de um mecanismo de políticas específicas, que obteve 100 pontos na aplicação do IPP, contribuindo para elevar a pontuação nessa dimensão, adquire sentidos distintos dos que tinha anteriormente.

2.2.4.1. O organismo nacional de políticas para as mulheres

A Secretaria de Política para as Mulheres foi criada em 2003. A antiga Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, criada em 1998 e vinculada ao Ministério da Justiça, foi então transformada em Secretaria Especial, vinculada à estrutura da Presidência da República.

Sua principal missão foi atuar na promoção e defesa dos direitos das mulheres e na elaboração de um plano transversal de políticas públicas de igualdade de gênero no âmbito das ações governamentais. Em 2009, a Secretaria passou a ter orçamento e autonomia, mas somente em 2012 tornou-se uma unidade orçamentária independente.

Em outubro de 2015, a Secretaria deixou de ter *status* ministerial, sendo incorporada ao novo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Em maio de 2016, extinguiu-se o Ministério, devolvendo suas atribuições ao Ministério da Justiça, que passou a se chamar Ministério da Justiça e Cidadania. O organismo nacional específico de políticas para as mulheres tornou-se Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania.

Em junho de 2018, o decreto nº 9.417 transferiu a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres para a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos. Em 2 de janeiro de 2019, foi criado por Decreto Presidencial o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que incorporou em sua estrutura a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres.

O compromisso com a paridade foi explicitado em campanhas públicas promovidas pela SPM, tais como “Mais Mulheres na Política”, e na atuação do Executivo federal em um ciclo político no qual foram realizadas quatro Conferências Nacionais, com a participação de delegadas escolhidas nos municípios e estados. Dessas Conferências, resultou um Plano Nacional de Políticas para Mulheres (2013-2015) (Matos e Alvarez, 2018).

Adoção de mecanismo nacional de políticas para mulheres, em diálogo permanente com os movimentos de mulheres

A Secretaria de Políticas para Mulheres foi criada com o objetivo de ampliar o compromisso do Estado brasileiro com a igualdade de gênero e os direitos das mulheres, em diálogo com os movimentos de mulheres em sua diversidade. A Secretaria promoveu leis, programas e ações com esse fim, o que incluiu outros ministérios, como resultado de ações para transversalizá-la. Além disso, deu maior permeabilidade entre o Estado e os movimentos sociais e promoveu a ampliação do debate público sobre a desigualdade de gênero e entre homens e mulheres no país.

Comitês de gênero e secretarias para a diversidade foram criados em ministérios como o do Desenvolvimento Social, da Educação e do Meio Ambiente, e políticas construídas em conjunto entre a Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Trabalho também tiveram como objetivo o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça, construídas com a participação de segmentos como os das mulheres negras, das trabalhadoras rurais, das ribeirinhas, das jovens e das quilombolas, entre outros.

2.2.5. Dimensão 5: Presença de mulheres no Poder Legislativo e existência de condições mínimas para o acesso e exercício do cargo

Nessa dimensão, relacionada ao Poder Legislativo (especificamente à Câmara dos Deputados), o Índice de Paridade Política pontuou 59,1. Essa pontuação, calculada a partir de dez variáveis, diz respeito às condições de exercício da paridade neste Poder, considerando tanto a existência e o cumprimento da lei de cotas quanto a atuação média das parlamentares. A pontuação foi calculada a partir dos seguintes indicadores, relacionados apenas à Câmara dos Deputados: percentual de mulheres candidatas em 2018 (64,2); índice de cumprimento da cota legal de 30% (100); percentual de eleitas em 2018 (30); percentual de mulheres na Mesa Diretora (28,4); percentual de comissões permanentes presididas por mulheres na Casa (32); percentual de comissões legislativas de “produção” e “preservação do sistema” presididas por mulheres (14,2)¹³; percentual de deputadas que são líderes de bancadas partidárias (22); existência de comissão parlamentar de Mulheres ou Gênero (100); existência de unidade técnica para a transversalização de gênero na Casa (100); e existência de uma bancada feminina (100). Apesar de o índice final não parecer baixo, outros fatores externos à Câmara dos Deputados e mesmo relativos ao exercício do mandato na Casa influenciam este cenário.

13 Aqui também se usa a classificação de Skard e Haavio -Mannila (1985), considerando que as áreas de atuação das comissões parlamentares podem ser: de “produção” (política econômica, fiscal, trabalhista, industrial, energética etc.); de “reprodução” (política social, familiar, sanitária, educacional, habitacional, ambiental, cultural etc.) e de “preservação do sistema” (reforma política e administrativa, política exterior e defesa, apoio a grupos de interesse e minorias etc.).

2.2.5.1. Mulheres candidatas e eleitas para a Câmara dos Deputados

Como já explicado em relação às cotas eleitorais (Dimensão 3), embora a lei que reserva pelo menos 30% de candidaturas nas listas partidárias para cada sexo esteja sendo cumprida, e, na prática, venha ocorrendo a reserva de vagas de candidaturas femininas, esse patamar de candidaturas só foi alcançado a partir das eleições de 2014 (29,1%). Em 2018, pela primeira, vez a média de candidatas à Câmara de Deputados por partido ultrapassou a cota (32,1%). Isso se deveu: ao incremento gradual no número de candidatas desde a aprovação da lei, em 1995; a cada reforma eleitoral que antecedeu as eleições gerais; e à pressão crescente pelo cumprimento das cotas pelo Poder Judiciário (principalmente devido a denúncias contra candidaturas-fantoches, já mencionadas no Quadro 4 da Dimensão 2, e a decisões de reserva do fundo eleitoral). No entanto, conforme já enfatizado, não há previsão de sanção pelo descumprimento desta lei, o que dificulta que seja de fato e integralmente cumprida.

Não obstante, mesmo sendo atingido o percentual mínimo reservado de candidaturas, o maior número de cadeiras conquistadas por mulheres ainda é bastante baixo, tendo chegado ao máximo de 15,0% de cadeiras apenas nas eleições de 2018. Estamos, assim, ainda muito longe de atingir a cota de 30% na ocupação de cadeiras na Câmara dos Deputados, e mais ainda da paridade.

Gráfico 1: Percentual de eleitas e eleitos para a Câmara de Deputados, por eleição



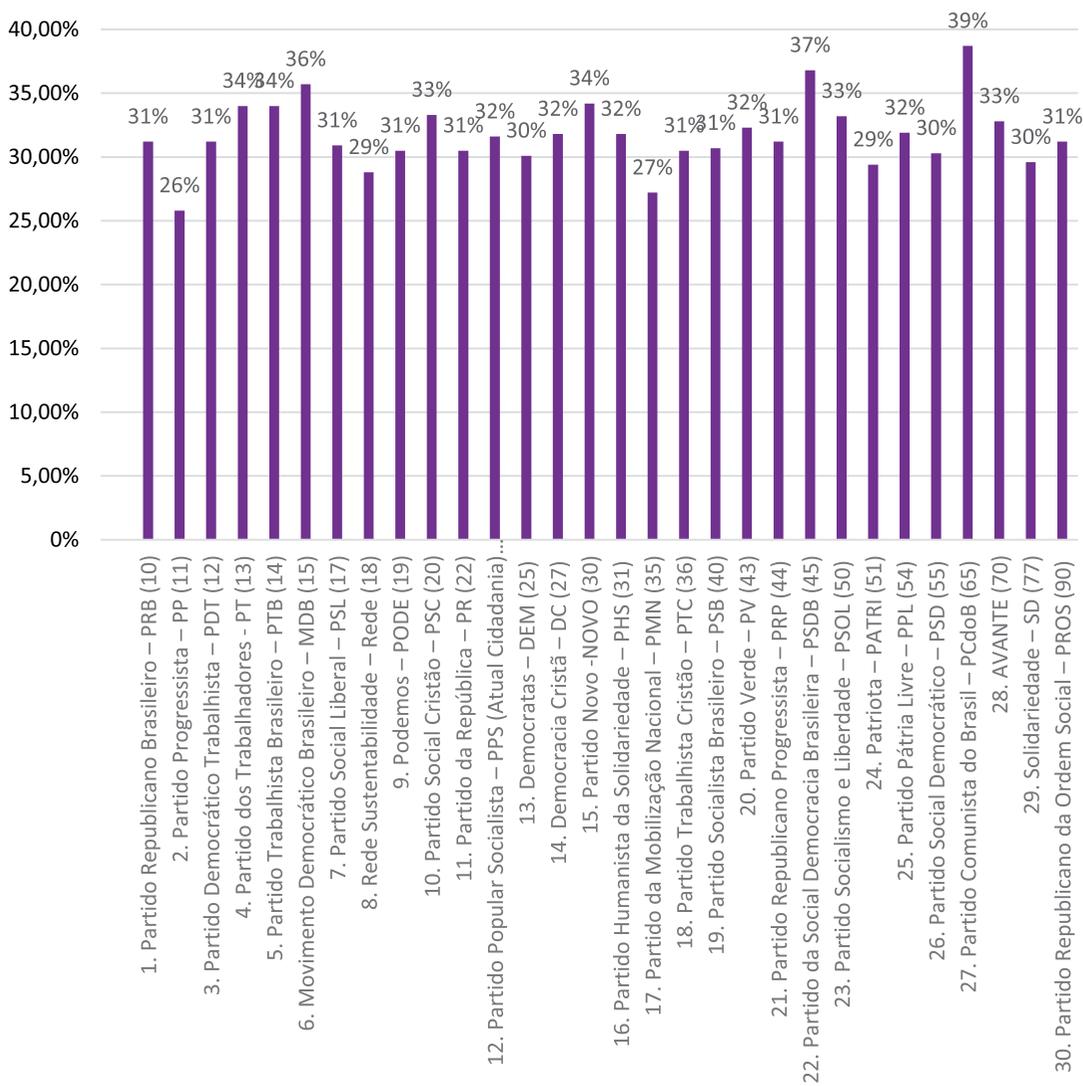
N (1978) = 420; N (1982, 86) = 479; N (1990) = 503; N (1994, 98, 2002, 06, 10, 14, 18) = 513.

Fonte: as autoras, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Entre os trinta partidos com representantes eleitos/as em 2018, praticamente todos cumprem o percentual mínimo de 30% de candidaturas de um sexo, estipulado pela lei de cotas. Entre os poucos partidos que não cumpriram o percentual mínimo, por margem pequena, estão o Partido Progressista (PP), com 25,8% de candidatas; a Rede Sustentabilidade, com 28,8%; o Partido da Mobilização Nacional (PMN), com 27,2%; o Patriota, com 29,4%; e o Solidariedade, com 29,6%. Como algumas agremiações ultrapassaram o percentual mínimo, como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), com 38,7%, apresentando a lista mais próxima da paridade entre todos os partidos brasileiros, seguido do Partido

da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 36,8% e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com 35,7%, a média do total de partidos cumpriu os requisitos mínimos, com 31,8% de candidatas nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, somados todos os 27 distritos eleitorais. Portanto, a cota legal foi cumprida, resultando em um índice de 100 para o cálculo do IPP (dado que o cumprimento médio foi de 106,0%).

Gráfico 2: Percentual de candidatas à Câmara de Deputados, por partido - 2018



Fonte: as autoras, a partir de dados do TSE.

Em relação às bancadas partidárias eleitas, atualmente apenas uma, a do Partido Socialismo e Liberdade-PSOL tem paridade de gênero entre seus dez membros.

Ainda que não haja no Brasil uma lei de paridade, emerge na comunidade de pesquisadoras/as a hipótese (ainda não explorada, dado que as últimas eleições ocorreram há menos de um ano) de que o salto histórico de 5 pontos percentuais de eleitas em 2018 deveu-se, principalmente, à decisão do Tribunal Super-

rior Eleitoral, do mesmo ano, de reservar para as mulheres 30% do fundo partidário, do fundo especial de financiamento de campanha dos partidos (Resolução TSE Nº 23.575/2018) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, acompanhando o entendimento de que a lei de cotas só será efetiva se garantir recursos para ampliar a competitividade das mulheres, dado que o sistema eleitoral brasileiro para eleições proporcionais organiza-se por listas abertas.

Esse desenho institucional favorece as preferências do eleitorado no ordenamento das listas, mas sabe-se que o apoio eleitoral é uma variável que acompanha o gasto financeiro na campanha, assim como a sua visibilidade. Deste modo, as campanhas mais competitivas tendem a apresentar altos gastos financeiros e a concentrar tempo de propaganda eleitoral gratuita, majoritariamente para campanhas de homens brancos (Araújo e Borges, 2013). Sendo assim, o caso brasileiro traz uma peculiaridade pelo desenho do sistema eleitoral, que dificulta a transposição da reserva das candidaturas para as cadeiras efetivamente conquistadas.

Em sistemas eleitorais proporcionais com listas fechadas, se houver mandato de posição (garantindo candidatas em posições elegíveis), a cota nas listas transfere-se para a distribuição das cadeiras, principalmente nos distritos de alta magnitude (ou seja, com muitas cadeiras em disputa) ou quando há baixa fragmentação do sistema partidário (porque as listas partidárias elegem muitas cadeiras) (Matland, 2005). No Brasil, no entanto, não é o partido quem ordena a lista, mas o eleitorado – assim, se não houver investimento nas candidaturas femininas, elas serão menos competitivas e ocuparão as últimas posições nas listas, como historicamente vem acontecendo.

A literatura aponta que a eleição de mulheres em sistemas proporcionais é facilitada quando é alta a magnitude do distrito eleitoral, dado que o grande número de cadeiras em disputa costuma resultar na conquista de um número considerável de cadeiras por partido, o que muda a estratégia de seleção de candidaturas do partido (Matland, 2005; Norris, 2004). Isto não acontece no caso brasileiro.

Os menores distritos têm pelo menos oito cadeiras para serem distribuídas; eles são onze dos 27 distritos, sendo os estados me-

nos populosos do país: Sergipe, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Tocantins, Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia e Amapá. O maior distrito é São Paulo, com 70 cadeiras. No entanto, é nas regiões centro-oeste e norte, onde se concentram os menores distritos, que se situa o maior percentual de eleitas, historicamente (Miguel, Marques e Machado, 2015).

Deputadas eleitas em 2018, por região

Região	eleitas	total de cadeiras	%
Norte	15	65	23,1%
Centro-oeste	10	41	24,4%
Nordeste	12	151	7,9%
Sudeste	28	179	15,6%
Sul	12	77	15,6%
Total	77	513	15,0%

Fonte: TSE

Além disso, o sistema partidário é altamente fragmentado – em 2018, havia 35 partidos registrados, dos quais 30 elegeram representantes para a Câmara dos Deputados – e, de modo geral, são controlados por homens, que buscam viabilizar candidaturas de homens.

Até 2015, havia no Brasil um sistema de financiamento eleitoral misto com recursos públicos, privados individuais e privados empresariais. Em 2015, o financiamento empresarial foi proibido, ampliando-se o financiamento público (além do fundo partidário, que mantém todos os gastos dos partidos, criou-se um fundo especial de financiamento de campanha para as eleições de 2018) e definindo o financiamento privado a termos individuais (com teto de 10% dos rendimentos brutos do/a doador/a no ano anterior à eleição). Ao mesmo tempo, os limites de financiamento para cada cargo nas eleições 2018 foram muito altos – 2,5 milhões de reais para o cargo de deputado/a federal –, permitindo-se o autofin-

nanciamento total do/a candidato/a. Tanto o teto percentual (ao invés da proposta, derrotada em 2015, de um teto nominal de doações individuais) quanto o autofinanciamento dos/as candidatos/as acabaram por beneficiar candidaturas de pessoas abastadas.

O principal complicador na aplicação das cotas e da reserva de recursos (financeiros e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV) é a falta de uma sanção ao não-cumprimento, o que deixa a decisão de análise de cada denúncia aos Tribunais Regionais Eleitorais (portanto, cortes eleitorais de nível local). Em alguns casos, os TREs decidiram pela impugnação da lista partidária, mas a falta de sanção definida em lei deixa um grande espaço de arbítrio. Em 2018, o sistema de prestação de contas eleitorais foi muito sofisticado, tendo os/as candidatos/as até 72 horas para registrar as doações recebidas no sistema do TSE e um calendário rígido para as prestações de conta parciais e finais. Isto permite alta capacidade de monitoramento e fiscalização das contas de campanha, o que sempre pode ser ampliado, mas, repetimos, a falta de sanção definida em lei em caso de descumprimento da cota é uma fragilidade institucional.

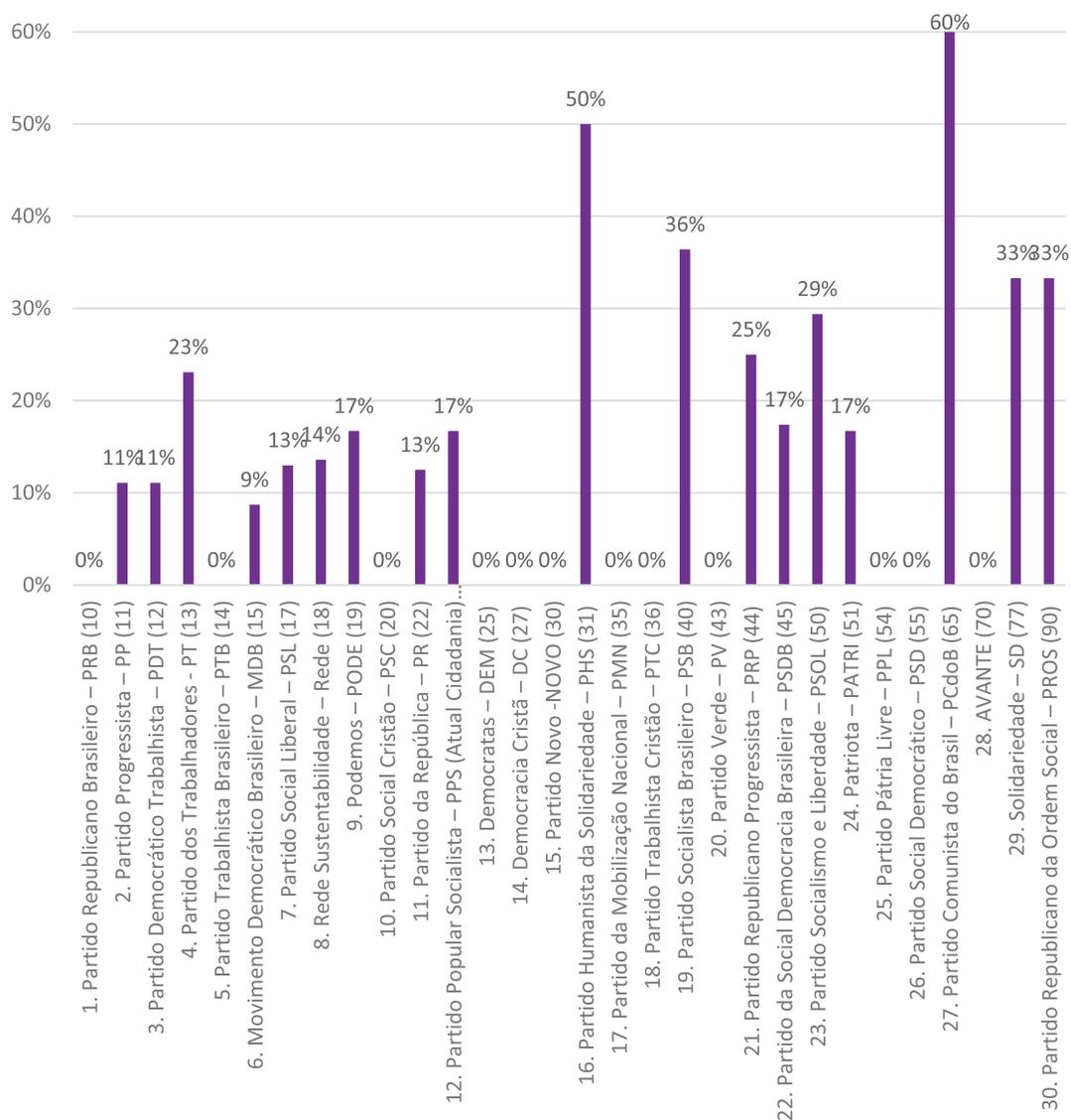
2.2.5.2. Mulheres candidatas e eleitas para a Câmara Alta

Todos os problemas citados acima relacionam-se às eleições para a Câmara baixa, mas é necessário pontuar que não existe cota mínima ou qualquer ação afirmativa para mulheres em vigor para as eleições legislativas majoritárias à Câmara alta. As candidaturas ao Senado Federal são lançadas como uma chapa de um/a titular e dois/duas suplentes por partido ou coligação por cada distrito, para um ou dois cargos, alternativamente, a cada quatro anos, sendo o mandato de oito anos. Nessa eleição majoritária com distrito

uninominal ou eleição majoritária com voto plural (dependendo da renovação de 1/3 ou 2/3 das cadeiras do Senado, a cada quatro anos), não há nenhuma reserva de vagas de candidaturas ou de cadeiras por sexo.

Em 2018, o cenário de candidaturas femininas foi de uma média geral de 15,3%. Ressalta-se que 12 dos 30 partidos aqui analisados (aqueles que conquistaram cadeiras na Câmara baixa) não lançaram nenhuma candidata mulher ao Senado Federal.

Gráfico 3: Percentual de candidatas ao Senado Federal, por partido - 2018



Fonte: as autoras, a partir de dados do TSE.

Apenas cinco partidos lançaram mais de 30% de candidatas, ainda que não haja cotas para o Senado. São eles: PCdoB (3 candidatas, em 5); PHS (1 candidata, em 2); PSB (4 candidatas, em 11); Solidariedade (2 candidatas, em 6); e PROS (1 candidata, em 3).

Do total de eleitos/as para o Senado Federal em 2018 (renovação de 2/3 da Casa), 12,9%

são mulheres. Esse número significou uma retração no percentual de eleitas em 2014, que foi de 18,5% (renovação de 1/3 da Casa). Em média, mulheres foram 15,3% do total de candidatos ao Senado em 2019, com sua participação se concentrando mais nas suplências do que como titular de chapa (23,7% da 1ª suplência e 29,7% da 2ª suplência), ou seja, em posições secundárias.

Gráfico 4: Percentual de eleitas e eleitos para o Senado Federal, por eleição



(1978, 82) = 23; N (1986) = 49; N (1990) = 31; N (1994, 2002, 10, 18) = 54; N (1998, 2006, 14) = 27.

Fonte: as autoras, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

2.2.5.3. Mulheres em posições de poder no Parlamento brasileiro

Outro problema grave diz respeito às posições ocupadas por homens e mulheres no exercício do mandato. As barreiras às mulheres não se esgotam nas eleições, mas se manifestam também nas hierarquias internas das Casas legislativas. Por exemplo, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal foram sempre presididos por homens.

Em julho de 2019, havia apenas uma deputada como titular na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, como Primeira-Secretária (o que corresponde a 14,3% dos sete cargos), enquanto na Mesa do Senado não há nenhuma. A primeira eleição de uma mulher para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

ocorreu na 54ª legislatura (1ª e 2ª sessões legislativas, 2011-2013) e desde então sempre houve apenas uma deputada nesta posição.

No Senado, o maior número histórico já atingido foi de duas mulheres na Mesa Diretora, entre 2009-10, na 53ª Legislatura. A primeira senadora eleita para a Mesa o foi na 47ª Legislatura (3ª e 4ª sessões legislativas, 1985-1986).

Uma posição central de coordenação política são as lideranças de partidos e blocos, que têm alto peso político, principalmente na Câmara dos Deputados. Líderes têm participação no respectivo Colégio, que organiza a agenda de votações em coordenação com a Presidência; representam, proporcionalmente ao tamanho da bancada de seu partido ou bloco partidário, em diversas ocasiões

- como na apresentação de requerimentos; orientam a bancada nas votações; e, de modo geral, desempenham um papel fundamental de coordenação da bancada (Figueiredo e Limongi, 1999).

Do total de 18 cargos de liderança na Câmara dos Deputados, contabilizados em março de 2018, somente dois são exercidos por mulheres: a líder da minoria e a de um partido cuja bancada tem apenas uma deputada - o que significa 11,1% do total de líderes.

Já no Senado Federal, dos nove blocos partidários, nenhum é liderado por uma senadora mulher. Quanto às posições de liderança, a sua pequena presença na Câmara e ausência no Senado mostra como as mulheres têm baixo poder decisório nas funções de articulação.

Em relação às comissões parlamentares permanentes, observa-se que também são majoritariamente presididas por homens. Em 2019, apenas 16,0% (4 em 25) das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e 14,3% (2 em 12) das comissões permanentes do Senado Federal são presididas por mulheres. Para o cálculo do IPP, a metodologia utiliza a classificação de comissões de “produção”, “reprodução” e “preservação do sistema”¹⁴, o que nos permite observar o grau de divisão sexual do trabalho político nas Casas Legislativas.

Analisando os dados de presidência de comissão parlamentar no Brasil, conclui-se que, além da baixa participação das mulheres nessas posições de direção, quando elas ocupam esses cargos há uma divisão sexual do trabalho: das quatro presidências de comissão femininas na Câmara dos Deputados, três delas

se dão em comissões de “reprodução” (que são 11, no total). Somente 7,1% das comissões de “produção” e “preservação do sistema” da Câmara dos Deputados são presididas por mulheres: de Trabalho, e Administração e Serviço Público.

Decorridos três anos desde sua implementação, a Comissão da Mulher, instalada em 2016, está em funcionamento com uma agenda variada, recebendo matérias que envolvem problemas clássicos da agenda das mulheres e de outros que questionam alguns dos direitos já conquistados. Um desafio a ser superado pela Comissão da Mulher é que suas reuniões deliberativas em geral são agendadas para o período da tarde, o que prejudica o andamento de seus trabalhos, dado que nenhuma comissão pode funcionar depois que se abre a Ordem do Dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional, o que normalmente ocorre à tarde.

Dentre as demais comissões parlamentares, duas merecem destaque para essa análise. Há uma comissão mista do Congresso Nacional dedicada a tratar especificamente do tema da violência de gênero, denominada Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Contra a Mulher. Ela foi criada pela Resolução nº 1, em 2014, e é composta por 22 membros, sendo onze deputados federais e onze senadores. Sua institucionalização partiu dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Violência contra a Mulher (CPMI-VCM), que investigou as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres nos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal, de março de 2012 a julho de 2013, e indicou a necessidade de esse trabalho continuar, em caráter permanente.

Outro fator considerado para o cálculo do Índice de Paridade Política é a transversaliza-

14 Classificação utilizada para o cálculo do IPP baseada em Skard, Torild y Elina Haavio-Mannila, et al. “Women in parliament”. pp. 51-80. En: Haavio-Mannila, Elina et al. *Unfinished democracy: women in nordic politics*. Oxford Pergamon Press. 1985.

ção de gênero na estrutura técnica das Casas legislativas, assim como a existência de uma bancada feminina. Aqui, vale ressaltar a existência da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, criada em julho de 2013, por meio da Resolução nº 31/2013. Essa estrutura uniu a Procuradoria da Mulher, criada em 2009, e a Bancada Feminina ou Coordenadoria dos Direitos da Mulher, como institucionalmente essa bancada passou a ser denominada (Mano, 2015).

Com esta medida, a Bancada Feminina, que existia desde 1987, passou a ter assento no Colégio de Líderes, o que significa que uma coordenadora eleita por essa bancada tem direito a voz, a voto e a fazer uso do horário de liderança nas sessões plenárias. Esse espaço é muito importante para a coordenação da bancada feminina, por ser no âmbito de coordenação política entre as parlamentares de todos os partidos, buscando impulsionar sua articulação em termos suprapartidários.

Embora não tenha tantas prerrogativas regimentais quanto a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, no Senado Federal há a Procuradoria Especial da Mulher, criada em 2013 por meio da Resolução nº 9/2013, também com o objetivo de articular as senadoras em torno da agenda da igualdade de gênero. Além da Procuradoria Especial da Mulher do

Senado, na Casa existe também o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV), criado em 2016, que trata especificamente dessa temática e auxilia tanto a Procuradoria Especial da Mulher quanto a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher.

Parte do cenário de baixo poder político efetivo das mulheres no âmbito do Parlamento brasileiro explica-se pela discriminação que atinge as mulheres nos partidos políticos, fator que será explorado na seção específica do tema (Dimensão 7). Sendo os partidos os principais organizadores do trabalho político, eles não investem o suficiente nas candidaturas femininas, sendo alvos de diversas denúncias, não só de falta de investimento, como de desvios na aplicação da lei. Na arena legislativa, percebe-se um constante bloqueio à chegada das mulheres aos cargos de prestígio na hierarquia das Casas Legislativas (Rezende, 2017), o que está demonstrado no IPP.

Alguns dos fatores que fizeram subir o Índice de Paridade Política foram a existência da Comissão da Mulher na Câmara dos Deputados, apesar da atuação menos destacada do que a da Secretaria da Mulher; e a institucionalização desta Secretaria da Mulher (Câmara dos Deputados) e da Procuradoria da Mulher (Senado Federal), que são importantes espaços, mas que coordenam bancadas femininas pequenas.

Mais recursos financeiros e organizativos são fundamentais

A lei de cotas brasileira não tem recebido a atenção e o investimento que requer. Além disso, seu desenho é considerado um tanto ineficiente por especialistas. A combinação desses fatores compromete sua eficácia. No entanto, o Poder Judiciário (especialmente, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal) tomou decisões importantes ao determinar que, nas eleições gerais de 2018, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha fossem utilizados com as campanhas de candidatas mulheres, gerando um aumento de 50% no número de eleitas – de 10% para 15% da Câmara dos Deputados.

Outro fator importante é o incentivo para a articulação entre as parlamentares que a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados e a Procuradoria da Mulher do Senado Federal proporcionam. Ambos os espaços têm recursos específicos para promover a coordenação entre mulheres parlamentares e, além disso, a Secretaria da Mulher tem institucionalmente assegurada uma cadeira no Colégio de Líderes, garantindo a presença das mulheres no principal espaço de agendamento político da Câmara dos Deputados. A mera existência desses espaços não é suficiente para aumentar o impacto do pequeno grupo de parlamentares mulheres, mas é altamente relevante.

2.2.6. Dimensão 6: Presença de mulheres nos Poderes Judiciário e Eleitoral e condições mínimas para o exercício do cargo

O Índice de Paridade Política para a dimensão do Poder Judiciário é de 21,7, o que demonstra a baixíssima presença de mulheres nos cargos de maior poder. Não existem ações afirmativas que busquem ajustar esse cenário. Foram analisados três indicadores, nesta dimensão: a porcentagem de juízas no Supremo Tribunal Federal (36,4) e no Tribunal Superior Eleitoral (28,6), e também a existência de uma unidade de igualdade de gênero neste último (0 pontos).

A primeira juíza em toda a história do Supremo Tribunal Federal – STF, órgão de cúpula do Poder Judiciário, que atua como corte constitucional – Ellen Gracie Northfleet, foi nomeada em 2000. Até hoje, apenas três mulheres integraram esta Corte. A segunda juíza foi nomeada em 2006 e, desde então, o STF conta com duas mulheres em seu colegiado (Cármen Lúcia Antunes Rocha e Rosa Maria Pires Weber), o que corresponde a 18,2% do total.

O Tribunal Superior Eleitoral é o órgão máximo da Justiça Eleitoral e faz parte da estrutura do Poder Judiciário brasileiro. A Constituição Federal determina que sua composição seja mista, com três ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois do Superior Tribunal

de Justiça (STJ)¹⁵ e dois/duas advogados/as escolhidos/as pelo presidente da República, a partir de lista tríplice encaminhada pelo STF. Ellen Gracie Northfleet foi a primeira mulher a participar do TSE, tendo assumido como ministra efetiva naquela Corte em 2001. Desde então, a participação feminina incluiu juízas do STF e do STJ, e juristas indicadas pela Presidência da República, ainda que em número pequeno. Durante a presidência da ministra Cármen Lúcia Rocha (2012-13), houve o maior número histórico de mulheres no TSE, quatro (33,3%). Atualmente, há somente uma mulher juíza do TSE, Rosa Weber (STF), que preside a Corte (53ª presidência), correspondendo a 14,3% dos cargos de ministro/a do TSE.

Não existe lei que promova a presença de mulheres, ocupação de posições superiores pelas mulheres ou ações afirmativas nessa área no Poder Judiciário brasileiro. Tampouco há órgãos específicos para promover o empoderamento das mulheres nos outros órgãos do judiciário. Como se observa, a questão da disparidade na presen-

15 As principais fontes de dados referentes a dimensão 6 foram os sites oficiais do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e as bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O STJ é a “corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil. É de sua responsabilidade a solução definitiva dos casos civis e criminais que não envolvam matéria constitucional nem a justiça especializada” (http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Atribui%C3%A7%C3%B5es).

ça de mulheres e homens em órgãos nesse Poder não é tratada institucionalmente. Apesar de as mulheres serem quase metade das advogadas do país (49,2%)¹⁶, são apenas 35,9%¹⁷ dos magistrados. Sua distribuição também é desigual entre os diferentes ramos da magistratura, sendo quase metade na Justiça do Trabalho (47,0%), mas 16,2% na Justiça Militar Estadual. As mulheres estão mais presentes nos estágios iniciais da carreira da magistratura. “No estágio inicial da carreira (juiz substituto) há um percentual de 42,8% de mulheres, percentual este que diminui para 36,6% dos Juízes Titulares, 21,5% dos Desembargadores e somente 18,4% dos ministros de tribunais superiores” (Venturini e Ramenzoni, 2016). Esses dados mostram a existência de um filtro de gênero, que constitui um importante obstáculo à ocupação de posições superiores da carreira jurídica por mulheres no Brasil.

A ampliação do acesso das mulheres às carreiras Jurídicas e o fortalecimento do debate sobre a sub-representação feminina no país têm produzido novas avaliações críticas e propostas no âmbito do próprio Judiciário. O relatório da “Missão Eleitoral da Organização dos Estados Americanos – Eleições de 2018 no Brasil” (OEA, 2018) recomendou que sejam criados comitês de gênero nos tribunais eleitorais, começando pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em abril de 2019, o Instituto dos Advogados Brasileiros, a Secretaria da Mulher e a Bancada Feminina da Câmara dos Deputados protocolaram no TSE a solicitação da criação de uma Unidade de Políticas de Gênero no âmbito daquele Tribunal. A partir dos esforços da ministra Rosa Weber, sua atual Presidente, e com base nas recomendações da Missão Eleitoral da OEA de 2018, espera-se

16 www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados

17 <http://cnj.jus.br/images/dpj/CensoJudiciario.fiscal.pdf>

a implementação de uma Comissão de Gênero no TSE¹⁸. A respectiva portaria encontra-se em fase final de preparação e formalização.

Em março do mesmo ano, o Superior Tribunal de Justiça lançou, em parceria com a ONU Mulheres, o Programa de Participação Institucional Feminina do Superior Tribunal de Justiça – Equilibra, para garantir a atuação das mulheres e, em seu âmbito, uma Resolução (no. 6), lançada em 1º de março de 2019, que determina que “as indicações para a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança dos Grupos de Direção e Assessoramento devem, na medida do possível, respeitar a proporcionalidade entre homens e mulheres”.

Em outra indicação de que as demandas por paridade vêm crescendo no Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça realizou, em resposta a demandas de juízas federais e estaduais, uma audiência pública, no dia 10 de junho de 2019, em torno da proposta de alteração normativa para garantir a paridade entre homens e mulheres nas bancas dos concursos para a magistratura, uma vez que as mulheres atualmente correspondem a menos de 10% dos membros titulares das bancas para a magistratura federal.

As iniciativas existentes para a promoção da paridade em concursos para a magistratura, o equilíbrio na ocupação de funções no Superior Tribunal de Justiça e a construção de comitê de gênero (Unidade de Políticas de Gênero) no Tribunal Superior Eleitoral são muito importantes. Ainda que sejam bastante preliminares, fortalecem a promoção da igualdade de gênero no Judiciário, pela atuação de advogadas e juízas que mobilizam, a partir de seus espaços profissionais, a agenda da paridade e a crítica à sub-representação feminina.

18 www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Julho/presidente-do-tse-encerra-semester-forense-com-balanco-de-atividades

2.2.7. Dimensão 7: Presença de mulheres nos partidos políticos e condições mínimas para sua participação em igualdade de condições

Nesta dimensão, o Índice de Paridade Política pontuou 45,1, considerando-se cinco indicadores: o nível de compromisso formal dos partidos, em seus estatutos, com princípios de igualdade de gênero ou não-discriminação por sexo (44,0); percentual de mulheres nas comissões executivas nacionais dos partidos (42,2); percentual de partidos políticos com unidades internas para as mulheres (pastas de mulheres) ou pela igualdade de gênero (93,3); participação institucional das pastas de mulheres dos partidos no processo de seleção de candidaturas (0); e percentual de partidos que incluíram uma agenda de igualdade de gênero nas plataformas eleitorais na última eleição presidencial (46,0). Foram analisados, para esta dimensão, os 30 partidos que conquistaram pelo menos uma entre as 513 cadeiras da Câmara dos Deputados, nas eleições de 2018.

Essa pontuação encerra dois fatores subjetivos antagônicos: por um lado, há uma formalização de compromissos com a elevação da participação das mulheres na estrutura institucional dos partidos políticos; porém, não se verifica um compromisso prático dos partidos com a promoção da igualdade de gênero no exercício do poder político.

Dos 30 partidos analisados para o cálculo do IPP¹⁹, 18 deles (ou seja, 60%) não incluem em seus estatutos princípios de igualdade de gênero, sejam gerais ou específicos. A análise dos estatutos mostrou que somente quatro (13,3%) expressam compromissos claros com princípios específicos de igualdade de gênero ou não-discriminação por sexo em suas normas. São eles: PDT, PPS, PCdoB e PSC. Outros oito (26,7%) apresentam esse compromisso em seus estatutos somente em termos gerais, sendo eles: PSB, PROS, PSOL, PSD, PTB, NOVO, AVANTE e PRP²⁰.

Isto não significa que, da parte de todos os demais 60% (PT, PSL, PP, MDB, PR, PRB, PSDB, DEM, SD, PODEMOS, PV, PHS, PATRIOTA, PMN, PTC, DC, PPL e REDE), não exista nenhum compromisso prático com a questão da igualdade de gênero, ou que, por outro lado, os doze partidos que expressam algum compromisso efetivamente se engajem em relação a esse tema, mas é importante ressaltar que menos da metade dos partidos menciona algum compromisso com a igualdade de gênero enquanto princípio estatutário,

19 Os dados interpretativos dessa dimensão 7 foram retirados dos estatutos dos partidos ou dos programas de governo. Já os dados de composição das comissões executivas foram construídos pelas autoras, a partir das certidões das executivas/diretórios disponíveis para consulta no Tribunal Superior Eleitoral pelo módulo consulta SGIP3. Incluíram-se nesse levantamento os partidos que concorreram e obtiveram pelo menos uma cadeira na Câmara dos Deputados nas eleições de 2018. Desde essas eleições, alguns deles se fundiram, extinguíram e renomearam. O sistema partidário brasileiro é altamente fragmentado e, embora haja uma nacionalização compulsória dos partidos, sabe-se que ela de fato não acontece - os partidos não têm igual presença ou força em todos os estados ou, menos ainda, nos 5.570 municípios brasileiros.

20 Atualmente fundido ao PATRI, foi analisado seu estatuto prévio à fusão.

mesmo que seja meramente formal. É possível supor que uma implementação em nível programático tende mais à retórica do que à ação organizacional (para usar as categorias de Lovenduski, 1993).

Ainda que alguns deles tenham cotas internas para a ocupação de cargos de direção partidária, a maior parte não trata a questão da promoção da igualdade de gênero como um tema central dos objetivos partidários. Entre aqueles que tratam a questão formalmente, diversos não incluem de forma efetiva esse tema na atuação pública, ou até mesmo trabalham contra a questão. Aliás, este é um fator que dificulta a análise dos documentos estatutários dos partidos brasileiros, porque eles dizem muito pouco sobre a realidade partidária e, mesmo como “carta de princípios”, estão desconectados das ações cotidianas realizadas pelos/as filiados/as e, principalmente, por seus dirigentes.

O mesmo pode-se dizer da existência de uma pasta específica para tratar do tema da participação das mulheres, expresso como “unidade da mulher” nos partidos, que é a variável com maior impacto positivo na composição do IPP dessa dimensão.

Considerando que a lei dos partidos políticos nº 9.096/95 determina a obrigatoriedade do uso de 5% dos recursos do Fundo Partidário pela secretaria da mulher ou, em sua inexistência, pelas fundações de pesquisa dos partidos, há um incentivo legal para a criação dessas pastas. Sua formalização, no entanto, não significa que sejam ativas e vigorosas em todos os partidos. No levantamento realizado em março/abril de 2019, 28 dos 30 partidos analisados apresentaram setoriais específicos de mulheres em sua estrutura organizativa – ou seja, quase todas as legendas partidárias. Somente os dois partidos fundados mais recentemente (AVANTE e Novo), que concor-

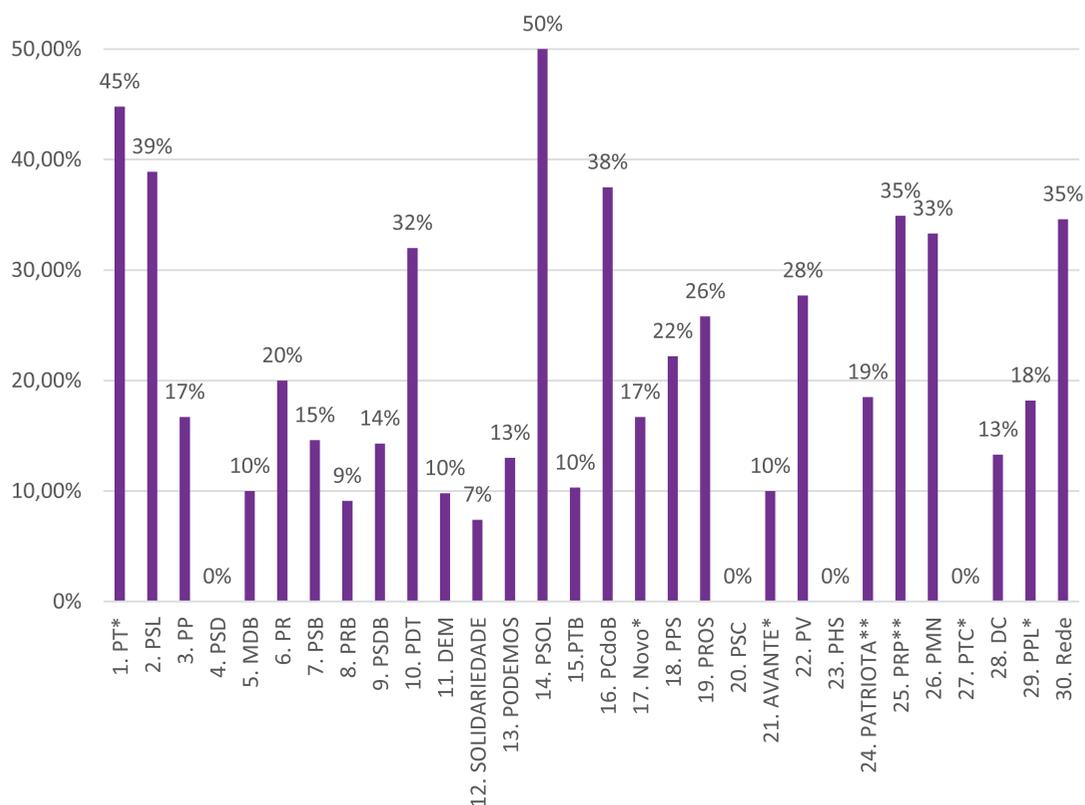
reram nas eleições de 2018, não tinham secretarias de mulheres. Isso, no entanto, como ressaltado, não significa que os demais partidos realmente invistam na promoção da igualdade de gênero.

Uma boa medida para avaliar o baixo impacto dessas secretarias de mulheres é que nenhum partido brasileiro, inclusive aqueles que têm cotas de 30% (PSB, PSDB, PDT, PCdoB, PPS, PV e REDE) ou regra de paridade interna para a ocupação de cargos de direção (PT e PSOL), garante que essas secretarias incidam sobre as decisões das seleções de candidaturas, que é uma área de disputa intensa e controlada fortemente pelas lideranças partidárias.

O alto grau de autonomia para a organização partidária permitido pela legislação faz com que a estrutura organizacional dos partidos varie muito. Embora a autonomia seja um elemento central para evitar interferências indevidas em um regime democrático, tem colocado dificuldades adicionais para o controle público dos partidos e sua fiscalização, tanto em termos gerais quanto especificamente em relação à atuação das mulheres.

Outro fator que compõe o cálculo do IPP é o número de mulheres nas instâncias executivas nacionais. Em média, as mulheres ocupam 21,1% desses cargos nos partidos brasileiros, sendo que quatro deles não têm nenhuma mulher em suas executivas nacionais: PSD, PSC, PHS e PTC.

Gráfico 5: Percentual de mulheres nas executivas dos partidos



Fonte: As autoras, a partir de dados do TSE²¹.

Entretanto, ainda que haja muitas diferenças na organização interna dos partidos, quando analisadas as certidões das comissões executivas ou dos cargos executivos dos diretórios nacionais²², constata-se uma variação grande na ocupação feminina desses cargos. Há desde partidos que não têm nenhuma mulher nas suas executivas nacionais (PSD, PSC, PHS e PTC), até um único partido com paridade de participação na comissão executiva nacional (PSOL). Os dois partidos com paridade voluntária são aqueles com maior número de mulheres nas instâncias executivas: PSOL (50,0%) e PT (44,8%). No entanto, dos 30 partidos analisados, 21 (ou seja, 70%) não contam com nenhum mecanismo voluntário de cotas ou paridade de gênero. Dos sete partidos que têm cotas voluntárias internas de 30% para cargos de direção, três (PDT, PCdoB e REDE) cumprem a determinação, ultrapassando os 30%; o PV chega a 27,7%; e três (PSB, PSDB e PPS) estão distantes de cumpri-las.

21 No módulo de consulta às certidões dos órgãos partidários do Tribunal Superior Eleitoral (SGIP3 – TSE), contactou-se que AVANTE, NOVO, PPL, PTC e PT não apresentam certidões de comissão executiva, mas uma única certidão, sem separar “executiva” de “direção”. Os dados desses partidos referem-se aos cargos executivos indicados nas certidões de “órgão definitivo” nacional, ou seja, do diretório nacional, que é seu único documento registrado.

22 Essa indicação também não é padronizada, e depende do registro submetido pelo partido ao TSE.

Outro fator analisado para a composição do IPP é o nível de compromisso com a igualdade de gênero, em seus programas de campanha, pelos partidos que lançaram candidaturas nas eleições presidenciais de 2018. Para esta análise, considerou-se que as propostas que trazem um enfoque de gênero buscam promover a igualdade entre homens e mulheres, a mudança nos padrões culturais e papéis de gênero, a ampliação de direitos para as mulheres e a promoção de sua autonomia em quatro dimensões: ampliação e fortalecimento de direitos sexuais e reprodutivos; promoção da igualdade de oportunidades; prevenção da violência e do abuso sexual contra as mulheres; e promoção de políticas de participação política das mulheres²³.

Das treze candidaturas à presidência da República, três mencionaram as quatro dimensões em seus programas de governo: PDT-AVANTE, candidato Ciro Gomes; PSOL-PCB, candidato Guilherme Boulos; REDE-PV, candidata Marina Silva. Outras três candidaturas trouxeram propostas para três dessas dimensões, sendo que a única não mencionada é exatamente a que se refere à participação política: PT-PCdoB-PROS, candidato Fernando Haddad; PPL, candidato João Goulart Filho; PSTU, candidata Vera Lúcia. Houve uma candidatura com metade das subdimensões tratadas em seu programa de campanha – direitos sexuais e reprodutivos e combate à violência contra a mulher –, a de Geraldo Alckmin (PSDB-DEM-PP-PR-SD-PRB-PTB-PSD-PPS). Além disso, o programa de campanha do candidato Henrique Meirelles (MDB – PHS) tocou apenas na subdimensão da igualdade de oportunidades.

23 Esses critérios metodológicos guiam as análises do mecanismo ATENEA e se baseiam em Dador, Jennie e Beatriz Llanos (editoras). *La igualdad es- quiva. Una mirada de género a las elecciones gene- rales 2006*. Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional. Lima. 2006.

As cinco demais candidaturas à presidência não apresentaram nenhuma das quatro subdimensões em seu programa de campanha, inclusive a vencedora (PSL – PRTB). O programa de campanha do presidente eleito, Jair Bolsonaro, ressaltou que buscaria combater o estupro de mulheres e crianças.

Analisando-se esses documentos (que também variam muito entre si, sendo, alguns, longas propostas estruturadas e outros, uma compilação de documentos com ideias pouco desenvolvidas), constata-se que, em média, cerca de metade das candidaturas à Presidência da República incluíram princípios de igualdade de gênero nas propostas.

Seguem as propostas encontradas nos programas de campanha:

Candidato Ciro Gomes (PDT-AVANTE)

P. 45 – Capítulo 10 – Respeitar todos os brasileiros - “(...) Os grupos que serão contemplados nas nossas políticas afirmativas são as mulheres, os negros, as comunidades LGBTI e as pessoas com deficiências. Para dar um exemplo inicial e importante, sem ser suficiente, buscaremos igualar o número de homens e mulheres nas posições de comando no Governo Federal. Além disso, a população negra e parda constitui mais da metade da população brasileira.

P. 46 - 10.1 - Respeito às mulheres –“Políticas para mulheres precisam ser pensadas tanto em um contexto de urgência por exemplo, como o aumento de acesso a creches públicas, assim como tendo em vistas efeitos de mais longo prazo como o fortalecimento de leis e programas que facilitem a inserção das mulheres nos meios produtivos. A autonomia das mulheres, e a melhoria de sua situação no que concerne ao seu status político, social, econômico e de Saúde é uma preocupação

fundamental para uma sociedade com vistas ao desenvolvimento pleno. Portanto, propomos uma série de medidas orientadas às políticas de Gênero”.

P. 46 - “Garantia da aplicação efetiva da reserva de 30% das candidaturas para mulheres, estipulada pela lei de cotas; Defesa da paridade de mulheres na política; Promoção de campanhas com foco no aumento das mulheres no poder político, com vistas ao alcance da paridade; Incentivo ao treinamento de mulheres candidatas, com vistas ao alcance da paridade”.

P. 47 - “Em relação ao mercado de trabalho: Adoção de medidas apropriadas para melhorar a capacidade das mulheres para obter renda para além das ocupações tradicionais, com vistas à autonomia econômica; Garantia de acesso igual das mulheres ao mercado de trabalho e aos sistemas de seguridade social; Aumento do número de vagas disponíveis em creches, possibilitando que as mães tenham mais tempo para se inserirem no mercado produtivo de forma plena; Fortalecimento de programas de qualificação profissional; Implementação de programas de microcrédito e treinamento de microempreendimentos com atenção às mulheres; Criação de leis e programas que ajudem a proteger as trabalhadoras informais; Garantia do cumprimento da lei no caso das trabalhadoras domésticas; Garantia do cumprimento da regra que determina a igualdade de salários de homens e mulheres quando na mesma função e mesma carga horária; Garantia do cumprimento da proibição de práticas discriminatórias por empregadores contra as mulheres, tais como as baseadas em provas de uso de contraceptivos ou gravidez; Garantia do cumprimento das regras que permitem às mulheres combinar os papéis de gravidez, amamentação e criação dos filhos com a participação na força de trabalho”; 10.5 - Em relação à formação: Eliminação do uso

de material de ensino e educação estereotipados, que reforçam o papel da mulher como menos apta ao mundo da produção ou mais aptas à esfera doméstica; Promoção de programas de liderança entre meninas; Ampliação de programas de incentivo para mulheres nas ciências exatas. Combate à evasão escolar de adolescentes grávidas, com focos nos estados do Norte e Nordeste, onde esses dados permanecem altos; Garantia de alfabetização para mulheres que já passaram da idade escolar tradicional; Fortalecimento de programas que combatam as desigualdades de raça/etnia, principalmente no acesso às universidades”.

P. 48 - educação informativa para atenção à prevenção da gravidez com foco em jovens de ambos os sexos, direcionada ao fortalecimento dos direitos reprodutivos e informações sobre métodos contraceptivos; Garantia de condições legais e de recursos para a interrupção da gravidez quando ocorrer de forma legal, combatendo a criminalização das mulheres atendidas nos pontos de atendimento na saúde; Combate à violência obstétrica, com o fortalecimento de programas que incentivem o parto natural e a humanização do SUS. Em relação à violência: Garantia da aplicação e meios para a efetividade da Lei Maria da Penha; Incentivo à criação de novas delegacias de atenção à mulher; Implementação de políticas públicas de proteção, apoio e atenção às mulheres com a melhoria no atendimento às mulheres em situação de violência; Fortalecimento dos programas de treinamento dos profissionais de saúde e da polícia voltados para atender mulheres vítimas de violência; Identificação e enfrentamento das violências cometidas contra as mulheres encarceradas, especialmente as grávidas”.

Candidato Fernando Haddad (PT-PCdoB-PROS)

P. 20: “(...) promoção do protagonismo das mulheres por meio de políticas que promovam a autonomia econômica das mulheres, a igualdade de oportunidades e isonomia salarial no mundo do trabalho, bem como o incentivo à produção de ciência e tecnologia pelas mulheres. A aprovação da PEC das Trabalhadoras Domésticas foi fundamental e precisa ser consolidada. É preciso avançar na expansão dos direitos das mães, visando ampliar o valor e o tempo do seguro desemprego para as gestantes e lactantes, além de priorizar a construção de creches. Na ótica transversal, o impacto de gênero servirá como eixo de avaliação necessário à formulação e à execução de toda e qualquer política pública, com participação direta do Ministério das Mulheres. Serão retomadas e consolidadas as políticas implementadas pelos governos Lula e Dilma para o enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher, por meio da integração e ampliação dos serviços e medidas preventivas de proteção e de atenção, como a Casa da Mulher Brasileira, e as promovidas pelo enfrentamento ao feminicídio, e com a Lei Maria da Penha. Fundado no princípio constitucional da laicidade do Estado, promoveremos a saúde integral da mulher para o pleno exercício dos direitos sexuais e reprodutivos e fortalecerá uma perspectiva inclusiva, não-sexista, não-racista e sem discriminação e violência contra LGBTI+ na educação e demais políticas públicas”.

Candidato Geraldo Alckmin (PSDB-DEM-PP-PR-SD-PRB-PTB-PSD-PPS)

P.11 - “Vamos fomentar ações voltadas à prevenção da gravidez precoce, adotando estratégias educativas de sensibilização de adolescentes e apoio integral no caso de gestação”(...); “Vamos estabelecer um pacto

nacional para a redução de violência contra idosos, mulheres e LGBTI e incentivar a criação de redes não-governamentais de apoio ao atendimento de vítimas de violência racial e contra tráfico sexual e de crianças”.

Candidato Guilherme Boulos (PSOL-PCB)

P. 2 - “A fundamentação deste programa será a da centralidade na luta contra a desigualdade e por direitos, nas demandas de mulheres, negros e negras, LGBTI, pessoas com deficiência, indígenas e num outro modelo de desenvolvimento consistente e coerente com esta natureza programática. Será transversal nas suas demandas para buscar uma totalidade para um projeto de nação (...). Quando abordarmos as demandas das pautas de opressões, estaremos falando da maioria da classe trabalhadora brasileira. Não estaremos tratando “apenas” e separadamente do feminismo, da luta da negritude, das reivindicações do movimento LGBTI, ou seja, elementos transversais e estruturantes das desigualdades e dominação no Brasil. Trata-se de um profundo acerto de contas histórico que um novo programa de esquerda tem que fazer com a herança do genocídio negro e indígena, da escravidão e da opressão”.

P29 - ii. Reforma eleitoral - Voto proporcional em listas partidárias preordenadas com alternância de gênero; democratização dos partidos: eleições internas com cotas para mulheres e negrxs (com financiamento partidário justo, transparente e igualitário);

P.53 - É pela vida das mulheres! - [p. 53 a 58 com diagnóstico da realidade de desigualdades, opressão, violência e ausência de direitos das mulheres com recorte interseccional];

P.58 - propostas: Programa interfederativo de combate à violência contra as mulheres; centros de referência, casas de acolhimento,

patrulhas municipais Maria da Pena; salário igual para trabalho igual; socialização do trabalho doméstico com ampliação de serviços comunitários e coletivos; ampliação da universalização de creches; formação e emprego para pessoas trans e travestis; política integral à saúde; descriminalização e liberação do aborto; Programa de Saúde da Mulher voltadas para a sexualidade, doenças sexualmente transmissíveis, planejamento familiar, direitos reprodutivos, programas de educação sexual, prevenção DST/AIDS; assegurar procedimento de interrupção gestacional nos casos previstos em lei; promover atenção obstétrica; tipificação do feminicídio para transvestis e transexuais; implantar programa feminista de capacitação e formação continuada para profissionais de serviços de saúde, cultura, turismo, comunicação e segurança; discussão de gênero nas escolas (...)

Candidato Henrique Meirelles (MDB-PHS)

P. 5 - “Incentivar a redução da diferença salarial entre homens e mulheres, respaldado pela nova lei do trabalho aprovada em 2017”.

Candidato João Goulart Filho (PPL)

P. 2 - “1. Dobrar Salário mínimo real em quatro anos - propostas: (...) Erradicar o trabalho escravo e a super-exploração do trabalho da mulher. Tornar realidade o princípio do pagamento de salário igual para trabalho igual. Ampliar a licença maternidade para o período de um ano. Extinguir o Fator Previdenciário e a Fórmula 85/95 criados unicamente para reduzir o valor das aposentadorias. P:12-14 - Assim, a questão do aborto - é evidente que o dispositivo do Código Penal que pune a mulher que fizer um aborto induzido com três anos de prisão tem que ser abolido - poderá se restringir aos casos previstos em lei, com atendimento pelo sistema público de saúde. Para isso, evidentemente, o Estado deve pro-

porcionar o acesso das mulheres aos meios anticoncepcionais modernos. Apesar de representar 44% da força de trabalho no Brasil e ter, na média, um grau de instrução superior ao do homem, as mulheres ganham apenas 75% do que ganham os homens pelo mesmo tipo de trabalho. Para combater essa discriminação, aprovaremos, no Congresso, uma lei, estabelecendo salário igual para trabalho igual, com as devidas punições a quem infringi-la. O Estado tem, também, que assumir seu papel em relação ao apoio à família, reduzindo a carga de trabalho que recai sobre as mulheres, ao desenvolver equipamentos sociais que reduzam as tarefas domésticas. Aumentaremos a licença maternidade, para que a mãe possa dar assistência plena e integral a seu filho durante um ano, na fase mais importante de sua vida, para seu desenvolvimento. Para garantir a participação da mulher no mercado de trabalho, vamos zerar o déficit de creches e assegurar o direito da criança, de 0 a 3 anos, à creche em horário integral, (...). Vamos aprimorar, incentivar e garantir as leis que protejam a mulher no âmbito do trabalho. A violência contra a mulher, um produto da discriminação e do preconceito que vê as mulheres como seres inferiores, será combatida através de policiamento específico - policiais femininas, delegacias da mulher, que devem ser restabelecidas, e outros aparelhamentos públicos”.

Candidata Marina Silva (REDE-PV)

P. 13 - “Somar forças por uma saúde de qualidade para todos - (...) Criaremos as condições para garantir e ampliar a oferta de tratamentos e serviços de saúde integral adequados às necessidades da população LGBTI. Promoveremos as ações de saúde integral das mulheres e de seus direitos reprodutivos e sexuais envolvendo ações preventivas e efetividade dos Programa de Planejamento Reprodutivo e Planejamento Familiar, além da oferta de

contraceptivos pelas farmácias populares e estímulo ao parto humanizado. A prevenção e atendimento à gravidez na adolescência, que representou 17,5% das crianças nascidas em 2016, contará com uma política integrada das áreas de educação e saúde. Ações intersetoriais são indispensáveis para a promoção do direito à saúde e a diminuição da sobrecarga do sistema. P.22 - Direitos Humanos e Cidadania Plena - (...) a inclusão de grupos historicamente excluídos e o combate a qualquer forma de discriminação será diretriz transversal, presente em todas as políticas públicas, a ser implementada em especial por meio de projetos de promoção de equidade. Definiremos políticas específicas para superar as desigualdades que atingem mulheres, população negra, povos e comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, LGBTI, juventudes e idosos. Mulheres - Em parceria com Estados e Municípios, promoveremos a ampliação das políticas de prevenção à violência contra a mulher, o combate ao feminicídio e a qualificação da rede de atendimento às vítimas. O tráfico interno e internacional de pessoas, bem como o turismo sexual, que atingem majoritariamente as mulheres, serão enfrentados com rigor. Para fortalecer o direito à igualdade, a autonomia e liberdade das mulheres, promoveremos políticas que enfrentem a discriminação no mercado de trabalho, com o objetivo de garantir igualdade salarial para mulheres e homens que exerçam as mesmas funções e a ampliação da participação de mulheres em cargos e posições de tomada de decisão. Oferecemos apoio ao empreendedorismo feminino, por meio de acesso a crédito e microcrédito e capacitação profissional. Para garantir o direito ao trabalho e à educação de mães, estimularemos a ampliação da oferta de vagas em creches em tempo integral e o compartilhamento dos cuidados dos filhos com os pais, com a ampliação do tempo de licença paternidade e a construção de um modelo que possibilite uma transição

gradual para um sistema de licença parental, que possibilite o compartilhamento do período de licença entre mães e pais, sem prejuízo do tempo de licença já conquistado pelas mulheres”.

Candidata Vera Lúcia (PSTU)

P. 4 - “Item 15 - Pelo fim de toda a opressão! Contra o racismo, o machismo, a LGBTfobia e a xenofobia! (...) Em defesa da mulher trabalhadora, combatemos todo tipo de violência à mulher; por igualdade de direitos e salários; aborto livre, público e gratuito”.

Institucionalização das cotas e da paridade de gênero no âmbito partidário

A existência de paridade voluntária nos partidos para a ocupação de cargos de direção mostra que esse fator influencia fortemente a ocupação de cargos na comissão executiva dos partidos. O PSOL com 50% é um caso interessante para análise.

O PSOL aprovou em 2011 cota de 30% de paridade de gênero e, em 2013, cota de 30% para negros/as nas instâncias executivas. Como se observa nos dados apresentados, é o único partido que tem metade dos cargos da executiva ocupada por mulheres e é, também, o único partido com paridade em sua bancada na Câmara dos Deputados.

O ponto central para a aprovação das cotas e, posteriormente, da paridade foi a preparação e a articulação prévia, das mulheres filiadas, para levar a proposta ao congresso nacional do partido.

Entre os sete partidos com cotas voluntárias de 30%, mais da metade deles cumpre ou quase cumpre a determinação da cota voluntária, embora três ainda estejam distantes. O compromisso institucional com a paridade parece ser mais forte do que o compromisso com as cotas, apesar de existirem apenas dois partidos com determinação de paridade interna.

2.2.8. Dimensão 8: Presença de mulheres nos governos locais (subnacionais)

Considerando-se a presença de mulheres no âmbito estadual, distrital e municipal no Brasil, o total da dimensão dos governos locais para Índice de Paridade Política é de 25,0. Ele é composto pela avaliação do percentual de mulheres no âmbito municipal, ou seja, o número de prefeitas (23,0) e vereadoras (27,0).

Nas últimas eleições municipais, de 2016, foram eleitas 638 prefeitas para 5531 municípios, o que corresponde a 11,5% do total. Esse número é ainda mais baixo do que os 11,8% de prefeitas da eleição imediatamente anterior, de 2012 – ou seja, houve retração do número de eleitas para os executivos municipais.

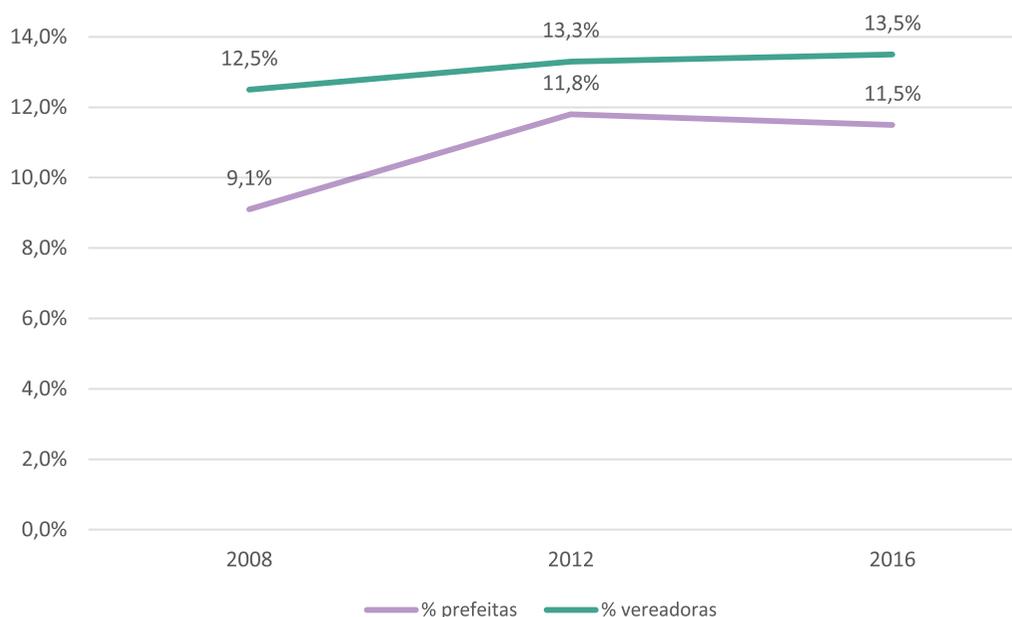
Do total de municípios brasileiros, apenas 3% têm prefeitas negras²⁴.

Embora a Lei de Cotas reserve 30% das candidaturas nas eleições para as Assembleias Legislativas estaduais (incluindo a Câmara Legislativa do Distrito Federal) e as Câmaras de Vereadores, a situação não difere muito da que observamos na Câmara dos Deputados.

Nas Câmaras Municipais, 13,5% dos vereadores eleitos em 2016 são mulheres; 13,3% em 2012; e 12,5% em 2008 – um número que poderá crescer nas próximas eleições, em 2020, se mantida a obrigatoriedade da reserva de 30% dos recursos de campanha para as candidaturas femininas.

24 <http://www.tse.jus.br/>; <http://prefeitas.institutoalziras.org.br/>

Gráfico 6: Percentual de eleitas nos municípios, por ano

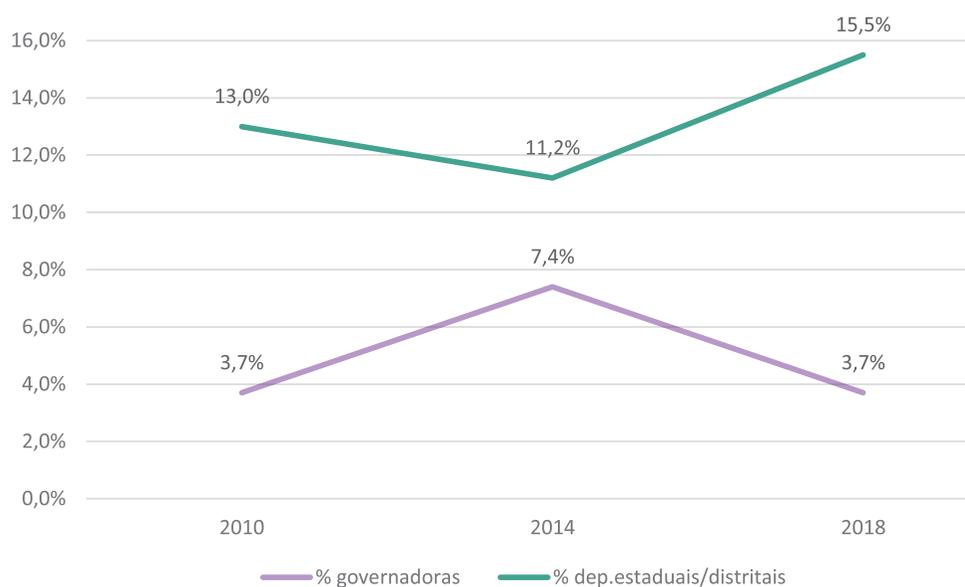


Fonte: as autoras, a partir de dados do TSE.

Em relação às Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa, as deputadas estaduais/distritais são 15,5% dos eleitos em 2018, 11,2% em 2014, e 13,0% em 2010. O salto no percentual de mulheres eleitas em 2018 vem sendo explicado principalmente pela decisão do TSE e do STF de aplicar a reserva de 30% da lei de cotas também nos recursos de campanha, confirmando a consistência do impacto do uso dos recursos para o sucesso eleitoral.

Os percentuais de governadoras estaduais também são baixíssimos: em 2018, foi eleita somente uma governadora, como havia ocorrido em 2014; em 2010, havia duas eleitas para governos estaduais, de um total de 27 Unidades da Federação.

Gráfico 7: Percentual de eleitas nos estados e DF, por ano

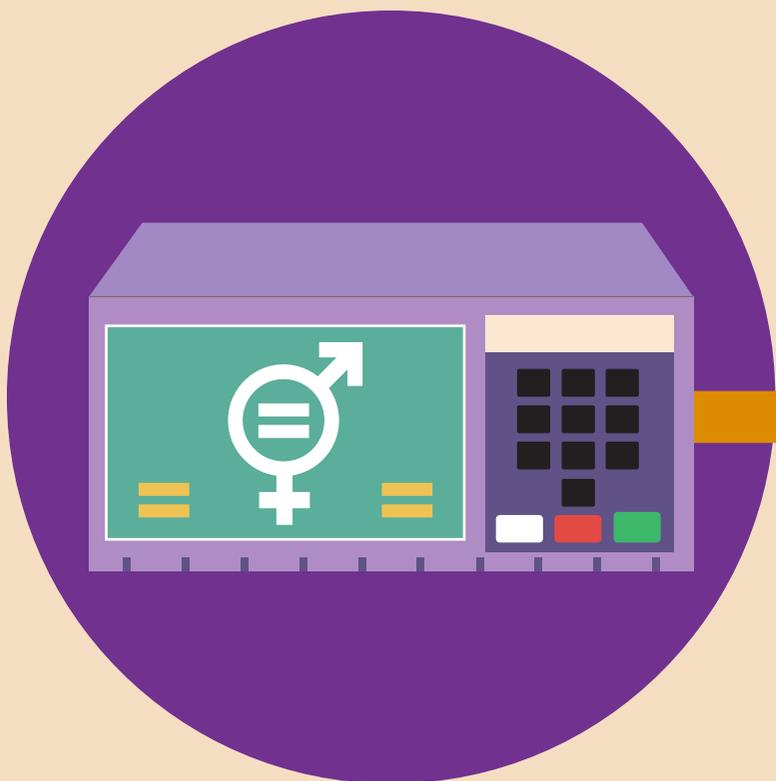


Fonte: as autoras, a partir de dados do TSE.

A inexistência de uma legislação que impulse candidaturas femininas para os cargos do Executivo, cuja ocupação é determinada por eleições majoritárias, traz um cenário de muita dificuldade para a eleição de mulheres. Como a literatura especializada aponta (Norris, 2013), sistemas majoritários uninominais são, de partida, menos abertos a minorias políticas; um sistema político-partidário personalista, pouco responsivo à população, com baixo controle político dos/as próprios/as filiados/as partidários e altamente centralizado nas lideranças, como se observa no Brasil, compõe um cenário altamente desalentador para a eleição de mulheres.

Esse baixo número de eleitas nos âmbitos locais, principalmente em nível municipal, deve ser considerado como expressão de uma média. Isso significa que há casos de Assembleias Legislativas (um caso, Mato Grosso do Sul) e Câmaras de Vereadores (23,1%) que não têm nenhuma mulher titular de mandato, como explicado na seção dedicada à Dimensão 3. A tentativa de se aprovar uma reserva

gradual de 10/12/16% das cadeiras, paulatinamente, para as eleições de 2018/2020/2022, apresentada como proposição legislativa durante a minirreforma política de 2015, tinha o objetivo de garantir um piso mínimo de representação em todas as instâncias legislativas afetadas pela lei de cotas (excetuando-se, portanto, o Senado Federal), e, principalmente, garantir, para os níveis subnacionais, o patamar que já havia sido alcançado na Câmara dos Deputados. Essa proposta, no entanto, não teve apoio da maior parte dos parlamentares e não chegou a tramitar, seguindo sem movimentação legislativa desde 2017.



CAPÍTULO 3 CONCLUSÕES

A análise das oito dimensões, aqui apresentada, revela um cenário de diversas fragilidades institucionais no tocante ao desafio de se construir a paridade política entre mulheres e homens no Brasil. Apresentamos, a seguir, as principais conclusões do trabalho realizado.

Dimensão 1: compromissos nacionais com a igualdade na constituição e marco legal

Embora muitos compromissos tenham sido formalizados por diferentes instâncias de poder, em diversos níveis, as medidas implementadas até agora são periféricas e insuficientes, e não garantem o controle público desse processo em nível considerado suficiente.

A igualdade entre mulheres e homens está prevista na Constituição brasileira. No entanto, ainda não existe no país uma lei integral que inclua a dimensão da violência política contra as mulheres.

Nessa dimensão, o principal destaque positivo é a organização de um sistema de informações que permita acompanhar a implementação de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres.

Dimensão 2: exercício do direito ao sufrágio

O exercício igualitário do sufrágio é a dimensão do Índice de Paridade Política em que o Brasil obtém a sua melhor pontuação e apresenta as melhores garantias. O sistema de organização das eleições é bastante sólido, chega a todas as localidades e passa por contínua auditoria, buscando garantir que todas

as pessoas exerçam o direito (e o dever, visto que o voto é obrigatório no país) do ato de votar. Os dados gerais não indicam problemas no alistamento eleitoral das mulheres, nem no seu comparecimento para votar.

O problema da violência contra as mulheres na política também tem sido observado cada vez mais, à medida que as mulheres avançam na tentativa de garantir condições concretas para disputar as eleições em pé de igualdade com os homens. A reação negativa à maior presença das mulheres nos espaços de poder manifesta-se no interior dos partidos, entre colegas parlamentares, nos espaços do Executivo e por parte de adversários políticos durante e depois das eleições. Há registros, também, de agressões a mulheres candidatas e a suas apoiadoras e apoiadores, por intolerância às bandeiras que defendem, conforme apontado por observadores da OEA nas eleições de 2018. O maior problema, no entanto, tem sido a outra face desse processo, que é a capacidade de ser votada, bastante limitada para as mulheres brasileiras, como se depreende da análise das dimensões eleitorais e partidárias.

Dimensão 3: cotas e paridade política

A legislação de cotas brasileira é considerada muito frágil e sua implementação, há mais de duas décadas, tem tido baixo impacto, pela falta de mecanismos institucionais que garantam a aplicação da lei, bem como de uma incidência específica nas condições de competitividade das candidaturas de mulheres. Além de reservar vagas de candidaturas que não se traduzem em cadeiras no Parlamento, não há

previsão legal de sanção ao descumprimento da lei, o que constitui sua maior debilidade.

O que se viu, desde as eleições de 1996 – primeira ocasião de implementação das cotas – é que os partidos políticos se adaptaram, de forma a não deslocar candidaturas masculinas e continuar organizando as eleições como sempre havia sido – com prioridade para candidatos homens. As mudanças na legislação foram paulatinamente levando ao cumprimento da lei de cotas, mas mesmo assim o desenho institucional de reserva de candidaturas num sistema eleitoral proporcional de listas abertas é outra fragilidade importante, porque não há ordenamento prévio das posições da lista, o que restringe a probabilidade de que, mesmo quando os partidos lançam 30% de candidaturas de mulheres, elas sejam eleitas.

Dimensão 4: Poder Executivo e administração pública

Com exceção dos cargos cuja ocupação é definida por eleições proporcionais, não há medidas afirmativas que promovam a presença das mulheres nos demais âmbitos do Estado brasileiro. Não há cotas nas eleições para cargos executivos (prefeito/a, governador/a e Presidente/a da República), nem para o Senado Federal. A própria natureza das eleições para esses cargos (majoritárias para os cargos executivos, alternadamente majoritário e voto plural para o Senado) dificulta o acesso a minorias políticas, o que favorece a eleição de homens. No âmbito do governo federal, embora tenha sido feito um investimento na estruturação de uma Secretaria dedicada à transversalização de gênero nas políticas públicas esta instância tem estrutura frágil e limites para a garantia de sua finalidade de promover a igualdade de gênero por meio de políticas públicas impulsionadas a partir do governo federal.

Tampouco há cotas para mulheres nos concursos de ingresso nas carreiras da administração pública, na nomeação para cargos comissionados de indicação política, ou na ocupação dos altos cargos na magistratura. O que se percebe é que, nessas carreiras, a entrada das mulheres é bastante grande nos níveis iniciais, mas elas enfrentam importantes obstáculos na progressão de carreira e raramente chegam às posições mais elevadas.

A necessidade de formalizar, sustentar e fortalecer os comitês de gênero nessas instâncias é fundamental para a institucionalização do tema e o avanço da agenda da paridade.

Dimensão 5: Poder Legislativo

É urgente a adoção de incentivos que melhorem a competitividade das candidaturas de mulheres, como a interpretação de 2018, do Supremo Tribunal Federal, de que também os recursos de campanha, expressos no financiamento proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, deveriam ser distribuídos seguindo a reserva estabelecida pela legislação de cotas. Embora este não seja um fator isolado, é tido por estudiosos como o principal elemento que impulsionou a eleição de mulheres, nos pleitos de 2018 que contavam com as cotas (Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas/Câmara Distrital), aumentando o número de deputadas federais em 50% e de deputadas estaduais em 37,8%. Essa foi a principal mudança na aplicação da lei de cotas em toda a sua história, porque reservou também recursos financeiros e de comunicação política, e sua efetividade parece ter sido central nas últimas eleições.

Ainda assim, a porcentagem de deputadas federais continua muito baixa, 15%, principalmente se consideramos que a aprova-

ção da primeira lei de cotas aconteceu em 1995. Esse número é reflexo de falta de investimento nas candidaturas femininas, que, mesmo quando se cumprem as cotas, não conseguem competir.

Além disso, entre as poucas eleitas, os lugares que ocupam na hierarquia parlamentar são pouco relevantes. Ali, persiste uma consistente divisão sexual do trabalho, que exclui as deputadas e senadoras dos âmbitos decisórios de coordenação, perpetuando a aplicação da lógica do trabalho reprodutivo na carreira política. Ainda que se tenham instituído âmbitos específicos de atuação para as parlamentares, há também uma tendência ao isolamento de suas questões, repetindo a dificuldade de se transversalizar a abordagem de gênero.

Dimensão 6: Poder Judiciário e instâncias eleitorais

Observando-se os dados sobre a participação das mulheres no Poder Judiciário, identifica-se a reduzida presença de juízas no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal Superior Eleitoral. Ressalta-se, também, a inexistência de ações afirmativas nesse Poder. Ainda que as últimas ações de garantia da lei de cotas tenham partido do Judiciário, a baixa presença de mulheres nas Cortes enfraquece a agenda da paridade de gênero e precisa ser enfrentada seriamente, como indicou o Relatório da Missão Eleitoral da OEA de 2018.

Dimensão 7: partidos políticos

Ainda que não seja uma surpresa encontrar dados que corroboram a hipótese de que partidos com uma estrutura organizativa altamente centralizada nas lideranças políticas praticam baixa democracia interna, sendo, portanto, fechados aos grupos com baixo acesso às instâncias de tomada de decisão,

o cenário dos partidos brasileiros surpreende pela sua capacidade de refratar a mobilização das mulheres. Ainda que quase todos os partidos tenham formalmente instâncias setoriais de mulheres, e que quase a metade deles apresente compromissos com princípios de igualdade de gênero nos seus estatutos, constata-se que sua adesão é muito mais retórica do que efetiva. Quando se observam os principais espaços de disputa política dos partidos – os cargos nas instâncias executivas nacionais e garantias de influência no processo de seleção de candidaturas – as mulheres continuam tendo dificuldades em adentrar esses âmbitos decisórios.

Assim, não há como tratar dessa questão sem responder à necessidade de maior controle público dos partidos políticos, instituições cujas decisões são politicamente centralizadas na figura das lideranças, sendo pouco responsivos e com baixo grau de democracia interna, mas que sempre reivindicam ampla autonomia e menor responsabilidade/transparência de prestação de contas. Os dados sobre os partidos mostram que as ações afirmativas obrigatórias para promoção da igualdade de gênero são mal implementadas, as de caráter voluntário são esparsas, e, de maneira geral, sofrem de crônicos empecilhos em sua implementação. A presença das mulheres nas posições de decisão dos partidos é baixa, e sua influência formal, como grupo político organizado, nas decisões de seleção de candidaturas, inexistente.

Dimensão 8: governos locais

Os dados mostram que o cenário de participação política das mulheres no Brasil é ainda mais grave no âmbito local, tanto nos estados quanto nos municípios. Repetindo as condições que percebemos no nível federal, e agravando ainda mais o quadro de desigualdade, os cargos do Poder Executivo em nível local

apresentam uma baixíssima presença de mulheres, principalmente nos governos estaduais.

O Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer em direção à paridade de gênero e, para isso, mudanças institucionais que de fato garantam a efetividade da ação afirmativa na ocupação das vagas no Congresso Nacional, na garantia de maior competitividade para as candidaturas de mulheres e na possibilidade de controle público dos partidos políticos seriam fundamentais. Além disso, não se pode observar somente a dimensão eleitoral, sendo necessário garantir, também, que cumpram mandatos com efetivo poder político, não ocupando apenas posições periféricas, como ainda acontece.



CAPÍTULO 4

RECOMENDAÇÕES



As análises e conclusões do diagnóstico realizado nos marcos da iniciativa ATENEA permitiram detectar uma série de limitações e de desafios para a promoção da paridade no Brasil. A partir das evidências resultantes da aplicação do Índice de Paridade Política e das informações e análises complementares apresentadas neste diagnóstico, são apresentadas recomendações para que se torne possível produzir, incrementar e aperfeiçoar avanços em cada uma das dimensões abordadas. Para que as recomendações apresentadas transformem-se em mudanças, é essencial o envolvimento de instituições e atores nacionais. Por isso, precisam ser traduzidas em rotas de ação e provocar um debate mais amplo, envolvendo parlamentares, lideranças da sociedade civil, partidos políticos e instituições do Judiciário e do Executivo. Muitas delas, como se verá, dependem de reformas institucionais e, portanto, da ampliação do debate e da adesão de atores políticos.

Dimensão 1: compromissos nacionais com a igualdade na constituição e marco legal

- Impulsionar a produção de uma lei geral de igualdade de direitos e oportunidades entre mulheres e homens, que permita traduzir o marco constitucional da igualdade de direitos e deveres incluído na Constituição de 1988 e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, como referência legal concreta e marco geral para a orientação de políticas públicas do Estado, evitando que dependam apenas da vontade política e do grau de adesão de governos específicos.
- Impulsionar a produção de uma lei geral com o objetivo de erradicar a violência

contra as mulheres, que inclua dispositivos para a prevenção e punição do assédio e da violência política.

- Alternativamente, impulsionar a produção de lei específica para combate e punição à violência política de gênero, com o objetivo de garantir condições adequadas de integridade física e psíquica para as mulheres trilharem carreiras políticas.
- Definir os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres aprovados a partir de 2004 como matrizes para avanços legais e nas políticas públicas para a garantia da autonomia das mulheres e da participação paritária.
- Incorporar o princípio da paridade de gênero à Constituição.
- Levar à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados e, eventualmente, aprovar o PL 7.371/2014, que cria o Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, cuja tramitação está parada desde 2017, apesar de classificada como urgente.

Dimensão 2: exercício do direito ao sufrágio

- Publicar regularmente os dados de comparecimento eleitoral e dos resultados eleitorais, desagregados por sexo.
- Que os tribunais eleitorais nacional e estaduais atuem para garantir a liberdade de manifestação e para coibir a violência nos processos eleitorais.

Dimensão 3: cotas e paridade política

- Realizar mudanças na Lei Eleitoral que incluam, considerando diferentes cenários:

a. a adoção de sistema eleitoral proporcional de listas fechadas, que poderia tornar mais efetiva a legislação de cotas atual;

b. aprovação de reservas de cadeiras para as eleições proporcionais progressivamente até se alcançar a paridade;

c. a modificação da Lei nº 9.504/97, de modo a:

. (i) estabelecer sanções no caso de descumprimento da reserva de 30% de candidaturas para cada um dos sexos nas listas partidárias e da reserva de 30% dos recursos financeiros de campanha e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, na forma de impugnação das listas partidárias e multa sobre o Fundo Partidário. Essa definição de punição proveria parâmetros claros para a atuação do Poder Judiciário na observação da Lei de Cotas;

. (ii) incluir cláusula que preveja a igualdade racial, para que o objetivo da paridade política seja impulsionado observando-se a diversidade racial brasileira;

. (iii) adotar reserva de cadeiras para mulheres no Senado Federal, visto que não existe nenhuma ação afirmativa para as eleições ao Senado.

- Criar mecanismos que facilitem o acompanhamento da prestação de contas eleitorais. É preciso avançar no mo-

nitoramento do sistema de prestação de contas organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Em sua última versão, o sistema demonstra alta capacidade de processamento e acompanhamento, mas é necessário aprimorar o fluxo de fiscalização.

- Implementar um grupo de trabalho com o objetivo de facilitar a fiscalização e a comunicação entre Ministério Público e Cortes eleitorais (Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral), incluindo o monitoramento das denúncias de candidaturas-fantoches.

- Incrementar a comunicação pública, para sensibilizar a mídia e fortalecer a opinião favorável às cotas.

- Tomar como referência a experiência de países como Bolívia e México, que regulamentaram as cotas e a paridade de gênero para suas eleições majoritárias, e as estão implementando.

- Ampliar o debate com as instâncias de mulheres dos partidos políticos sobre estes passos e outros que venham a ser vislumbrados, para promover o avanço.

Dimensão 4: Poder Executivo e administração pública

- Implementar cotas de gênero nos cargos da administração pública.

- Impulsionar legislação para garantir cotas de 30% para cargos com nomeação política no primeiro escalão no governo federal, governos estaduais e municipais, como passo importante para se pleitear a paridade.

- Impulsionar legislação que atualize e modifique pontualmente o “Programa

Nacional de Ações Afirmativas”, definido pelo decreto 4228/2002, de forma a dar garantias de participação paritária racial, de gênero e de pessoas com deficiência nos cargos comissionados da administração pública.

Dimensão 5: Poder Legislativo

- Garantir a participação feminina nas posições de tomada de decisão nas Casas Legislativas, por meio de resoluções aprovadas em cada uma dessas casas (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas/Câmara Legislativa e Câmaras de Vereadores), modificando seus respectivos regimentos internos de forma a:

a. Estabelecer uma presença mínima de mulheres nos cargos das Mesas Diretoras, na proporção do número de cadeiras que ocuparem naquela legislatura;

b. Estabelecer um percentual mínimo de mulheres nas presidências das comissões permanentes da Casa legislativa, na proporção do número de cadeiras que ocuparem naquela legislatura. O objetivo dessa ação, principalmente se combinada com uma reserva mínima de cadeiras e não de candidaturas nas eleições, é garantir não apenas a entrada de parlamentares mulheres nas Casas legislativas, mas sua influência na divisão do trabalho legislativo.

Dimensão 6: poder judiciário e instâncias eleitorais

- Promover a criação de comitês de promoção da igualdade de gênero no Poder Judiciário, de forma transversal, em todos os seus níveis.

- Criar Grupos de Trabalho para a promoção da igualdade de gênero e raça no Poder Judiciário, em todos os seus níveis, para localizar, identificar e combater a desigualdade de gênero, tanto no cotidiano das ações realizadas quanto na organização interna das próprias instituições. Eles poderiam ser a origem dos Comitês indicados anteriormente.

- Implementar regulamentação de paridade de gênero na ocupação dos cargos do Poder Judiciário.

Dimensão 7: partidos políticos

- Promover reforma na Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096/95) que exija mudanças nos estatutos dos partidos, com o objetivo de garantir:

a. Paridade de gênero e racial na ocupação de cargos de direção em todas as agremiações partidárias, fato que atualmente ocorre, apenas voluntariamente, em dois partidos (outros sete partidos têm cotas voluntárias de 30% nos cargos de direção).

b. Participação paritária de gênero e raça nas instâncias que organizam o processo de seleção de candidaturas nos partidos.

c. Sanção, na forma de multa sobre o Fundo Partidário, para os partidos que descumprirem os critérios acima definidos.

- Impulsionar e ampliar o debate sobre o controle público dos partidos políticos, já que são elementos organizativos da vida política do país (a) majoritariamente financiados com recursos públicos; (b) operando com um horizonte mínimo comum que deve ser democrático, por-

tanto igualitário; (c) que devem promover a igualdade de gênero, um princípio constitucional da Carta Magna de 1988; e (d) com regras transparentes e auditáveis que permitam a promoção da paridade de gênero.

- Fomentar e fortalecer ações existentes, no âmbito do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, para a promoção de encontros e atividades subnacionais de mulheres, com o objetivo de promover contatos, trocas de experiências, parcerias e articulação entre as filiadas atuantes nos níveis federal, estaduais e municipais, assim como incentivar ações que aprimorem a relação dessas mulheres com seus partidos políticos. Isso poderia gerar um efeito de promoção da participação partidária das mulheres, dando-lhes mais apoio nas disputas internas e ampliando seu engajamento partidário.

Dimensão 8: governos locais

- Promover campanhas pela adoção de mecanismos de políticas para mulheres nos municípios, estados e Distrito Federal.
- Garantir o cumprimento das disposições antes indicadas (cotas eleitorais e cotas na burocracia estatal) no nível municipal e estadual.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Clara (2001). “As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais”. *Dados*, vol. 44, nº 1, pp. 155-94.

ARAÚJO, Clara (2005). “Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política”. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, pp. 193-215.

ARAÚJO, Clara; Celi, SCALON (2006). “Gênero e a distância entre a intenção e o gesto”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, no 62, pp. 45-68.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio D. (2007). “Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas”. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 535-577.

ARAÚJO, Clara; Doriam BORGES (2013). “Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 46, pp. 69-91.

ARRETCHE, Marta (2004). “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. *São Paulo em Perspectiva*, vol.18, n.2, pp.17-26.

BANDEIRA, Lourdes (2009). “Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976-2006”. *Sociedade & Estado*, vol. 24, n. 2; 401-38.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda (2018). “Tendências na alocação do tempo no Brasil: trabalho e lazer”. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. Vol.35, n.1.

BIROLI, Flávia (2016). “Political violence against women in Brazil: expressions and definitions”. *Direito & Práxis*, vol. 7, n. 15; pp. 557-89.

BIROLI, Flávia (2018). “Violence against women and reactions to gender equality in politics”. *Politics & Gender*, vol. 14, n. 4, pp. 680-685.

BIROLI, Flávia (2018). *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial.

BISCAIA, Cristina Ninô (2016). “Um golpe chamado machismo”, em Carol Proner, Gisele Cittadino, Marcio Tenenbaum e Wilson Ramos Filhos (orgs.), *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Práxis.

BUENO, Samira; Renato Sérgio de LIMA (orgs.) (2019). *Visível e Invisível: A vitimização de mulheres no Brasil – 2ª Edição*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Datafolha.

BUENO, Winnie et alii (2017). *Tem saída? Ensaios críticos sobre o Brasil*. Porto Alegre: Zouk.

CARVALHO, Layla Pedreira (2018). “A SPM e as políticas para as mulheres: saltos e sobressaltos em uma institucionalização das demandas das agendas feministas”. Em Marlise MATOS e Sonia ALVAREZ, orgs, *Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro*. Porto Alegre: Zouk; pp. 87-138.

CFEMEA (2016). *Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente*. Brasília: Centro Feminista de Estudos e Assessoria/Letras Livres.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; Fernando LIMONGI (1999). “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fapesp; Ed. FGV.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. Genebra: World Economic Forum.

IBGE (2007). Censo Demográfico 1970-2000. Estatísticas do Séc. XX. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBGE (2018). Outras formas de trabalho. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBGE (2019). Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

JINKINGS, Ivana; Kim DORIA e Murilo CLETO (2016). *Por que gritamos golpe?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

LOVENDUSKI, Joni. “The dynamics of gender and party”, In: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. *Gender and party politics*. London: SAGE, 1993.

KROOK, Mona Lena; Juliana Restrepo SANIN (2016). “Gender and political violence in Latin America: Concepts, debates and solutions”. *Política y gobierno*. Vol. 23, n. 1; pp. 125-157.

MANO, Maíra Kubik Taveira. *Legislar sobre “mulheres”: relações de poder na Câmara Federal*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas, 2015.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia, orgs. (2018). *Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro*. Porto Alegre: Zouk.

MIGUEL, Luis Felipe (2008). “Political representation and gender in Brazil: the quotas for women and their impact”. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, nº 2, pp. 197-214.

MIGUEL, Luis Felipe; Danusa MARQUES e Carlos MACHADO (2015). “Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 3, pp. 721-747.

MATLAND, Richard E. (2005). “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems”, in Julie BALLINGTON and Azza KARAM (eds.). *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

NORRIS, Pippa (2004). *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa (2013 [2006]). “Recrutamento Político”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, pp. 11-32.

OEA (2018). Relatório da Missão de Observação Eleitoral: Eleições Gerais Brasil. Organização dos Estados Americanos.

PINTO, Céli (2003). *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo.

PITANGUY, Jacqueline (2011). “Mulheres, constituinte e constituição”. Em: Maria Aparecida Abreu, *Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos sobre igualdade de gênero*. Brasília: IPEA; pp. 17-46.

REZENDE, Daniela Leandro (2017). “Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados”. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, 25(3): 530.

RUBIM, Linda; ARGOLO, Fernanda, orgs. (2018). *O golpe na perspectiva de gênero*. Salvador, EdUFBA.

SACCHET, Teresa e SPECK, Bruno Wilhelm (2012). “Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006”. *Opinião Pública*, vol.18, n.1, p.177-197.

VENTURINI, Anna Carolina e Gabriela Lima RAMENZONI (2016). “A desigualdade de gênero e raça nas carreiras jurídicas”. Artigo publicado em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI233788,51045-A+desigualdade+de+genero+e+raca+nas+carreiras+juridicas>, em 12 de fevereiro de 2016, Acesso em junho de 2019.