

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Ananda Winter

PARIDADE DE GÊNERO NA AMÉRICA LATINA:
entre uma realidade concreta e um horizonte distante

Belo Horizonte
2024

Ananda Winter

**PARIDADE DE GÊNERO NA AMÉRICA LATINA:
entre uma realidade concreta e um horizonte distante**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Ciência Política. Linha de Pesquisa: Teorias da Justiça, Feminismo e Pensamento Político Brasileiro.

Orientadora: Profa. Dra. Marlise Miriam de Matos Almeida

Belo Horizonte

2024

320 W784p 2024	<p>Winter, Ananda.</p> <p>Paridade de gênero na América Latina [manuscrito] : entre uma realidade concreta e um horizonte distante / Ananda Winter Marques. - 2024.</p> <p>250 f.</p> <p>Orientadora: Marlise Miriam de Matos Almeida.</p> <p>Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.</p> <p>1.Ciência política – Teses. 2. Democracia - Teses. 3.Relações de gênero – Teses. I.Almeida, Marlise Miriam de Matos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	--



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 05ª/2024 DA DEFESA DA TESE DA ALUNA ANANDA WINTER MARQUES

Realizou-se, no dia 23 de julho de 2024, às 14:00 horas, na Sala 3025, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada "Paridade de Gênero na América Latina: entre uma realidade concreta e um horizonte distante", elaborada e apresentada por ANANDA WINTER MARQUES - número de registro 2019664563, graduada no curso de CIÊNCIA POLÍTICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Mariana Caminotti (UNSAM) - Videoconferência, Profa. Maria Luiza Aberceb Carvalho Gatto (UCL), Profa. Danusa Marques (UnB) - Videoconferência, Profa. Daniela Leandro Rezende (UFOP) - Videoconferência. A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 23 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Danusa Marques, Usuário Externo**, em 23/07/2024, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Leandro Rezende, Usuário Externo**, em 25/07/2024, às 13:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marlise Miriam de Matos Almeida, Professora do Magistério Superior**, em 26/07/2024, às 20:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Etel Caminotti, Usuário Externo**, em 03/08/2024, às 17:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Luiza Aberceb Carvalho Gatto, Usuário Externo**, em 03/08/2024, às 20:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3395808** e o código CRC **46951AB3**.

Agradecimentos

Desde criança, minha mãe, Marcia Maria Winter Marques, me conta sobre a determinação de meu avô para se levantar nas manhãs de feira. Segundo ela, quando ainda faltavam muitas horas para o sol raiar, ele pulava da cama, sem tempo para negociar com a vontade de descansar um pouco mais. A história é complementada com o seu próprio exemplo, nos dias que conjugava os estudos para o concurso do Banco do Brasil de 1992, com o trabalho na roça e a faculdade. Da minha tia, ouvi as histórias de minha avó, que esperava as noites de luar para estudar. Em casa, inspiraram-me diariamente os incessantes estudos de meu pai, Rudinei dos Santos Marques. Em sua biblioteca, emendavam-se e confundiam-se os estudos acadêmicos e os estudos pelo simples amor ao conhecimento. Por isso, agradeço a quem me trouxe até aqui, pelo exemplo de determinação, disciplina e amor, sem os quais eu não seria eu e não poderia concluir esta Tese.

Agradeço também a todas e todos com quem compartilhei estes cinco anos. Agradeço a quem me ajudou a entrar nessa jornada. Agradeço à professora Danusa Marques, cuja orientação durante a graduação e o mestrado me permitiu descobrir o prazer de buscar respostas e a confiança de que posso encontrá-las. À pesquisadora Viviane Gonçalves, que me encontrou sozinha em um encontro da ABCP e me disse o que eu precisava ouvir para ir atrás do Doutorado. Agradeço a minha amiga, Ana Luísa Machado de Castro, que me acolheu. Com Ana Luísa, dividi as angústias, as esperanças e desesperanças e, certamente, muitos obstáculos não teriam ficado para trás, não fosse a nossa amizade.

Agradeço à professora Marlise Matos, pela orientação ao longo destes cinco anos. Agradeço pelas palavras de inspiração e pela generosidade em compartilhar sua energia comigo. A cada reunião, fui contaminada pela vontade de continuar e pela certeza de estar seguindo o caminho certo. Muito obrigada.

Agradeço ao amigo Pedro Barbabela e à amiga Paula Dornelas, que acompanharam junto comigo as tensões da reta final deste caminho. Aqui, relembro Ananda Ridart, Carla Rosário, Gustavo Sabbag, Maycon Yuri e tantos e tantas colegas que encontrei nesta jornada na UFMG.

Agradeço às professoras Elin Bjarnegard e Cecilia Josefsson e ao professor Pär Zetterberg que me receberam na Universidade de Uppsala. Foram inúmeros cafés, reuniões e conversas casuais que me ajudaram a construir esta Tese. Também agradeço à Hannah Lundgren e Martin Jacobson que me receberam de braços abertos em Uppsala.

Agradeço ao meu companheiro, Matheus Yoshikawa Stachissini. Fizemos isso juntos. Acordamos antes do sol juntos, nos sentamos para escrever, cada um o seu trabalho, juntos. Cansamos, choramos, gritamos e, algumas vezes, nos desesperamos. Mas estávamos e estamos juntos. Obrigada.

A todas e todos que contribuíram para a conclusão desta Tese. Seja porque lembraram de um contato que poderia dar uma boa entrevista. Seja porque elas próprias aceitaram ser entrevistadas. A todas as amigas que entenderam meu desaparecimento e que continuam por aqui. Muito obrigada.

Por fim, agradeço à CAPES pelo suporte financeiro fundamental para a realização desta pesquisa. Não fosse este suporte, não teriam sido 4 anos de dedicação exclusiva para a conclusão deste Doutorado. Quantos encontros, quantas conversas e insights não teriam surgido, não fosse o suporte da CAPES através da Bolsa de Doutorado PROEX e do programa CAPES PRINT. Muito obrigada.

Resumo

Buscando responder *o que explica que em alguns países da América Latina as leis de paridade de gênero tenham sido adotadas e implementadas com sucesso, enquanto em outros as propostas neste sentido encontram pouco espaço para avanços*, esta Tese oferece uma análise comparativa dos diferentes níveis de sucesso na adoção e implementação de leis de paridade de gênero no México, Panamá e Brasil. Esta seleção apresenta um caso em que as leis de paridade de gênero foram adotadas e implementadas com sucesso – o México; um caso em que as leis de paridade de gênero foram adotadas, mas sem sucesso – o Panamá; e um caso em que projetos de lei de paridade de gênero apresentados no Parlamento nunca alcançaram a fase de tomada de decisão – o Brasil. Utilizando as lentes e ferramentas do institucionalismo feminista, a pesquisa examina os contextos institucionais e seus aspectos generificados, levando em consideração práticas formais e informais, para mapear obstáculos e incentivos ao avanço da agenda de paridade de gênero. O estudo comparado dos casos selecionados permite a sistematização de estratégias empregadas por agentes de mudança e por agentes de resistência e a análise de suas interações. Assim, a Tese contribui para uma compreensão mais profunda acerca dos desafios e dos possíveis passos que podem ser seguidos no caminho da paridade de gênero.

Palavras-chave: paridade de gênero; democracia; mudança institucional; institucionalismo feminista; representação política.

Abstract

Seeking to answer *what explains why in some Latin American countries gender parity laws have been successfully adopted and implemented, while in others similar proposals have made little progress*, this Thesis offers a comparative analysis of the different levels of success in the adoption and implementation of gender parity laws in Mexico, Panama, and Brazil. This selection presents a case where gender parity laws were successfully adopted and implemented—Mexico; a case where gender parity laws were adopted but without success—Panama; and a case where gender parity bills introduced in Parliament never reached the decision-making phase—Brazil. Utilizing the lenses and tools of feminist institutionalism, the research examines institutional contexts and their gendered aspects, considering formal and informal practices, to map obstacles and incentives to the advancement of the gender parity agenda. The comparative study of the selected cases allows for the systematization of strategies employed by agents of change and resistance and the analysis of their interactions. Thus, the Thesis contributes to a deeper understanding of the challenges and possible steps that can be taken on the path to gender parity.

Keywords: gender parity; democracy; institutional change; feminist institutionalism; political representation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Mulheres no Parlamento antes e depois de leis de paridade de gênero	17
Quadro 2: Estágios alcançados pela paridade como política de igualdade de gênero no Brasil, Panamá e México	24
Quadro 3: Sistema Eleitoral de Países com Paridade de Gênero	28
Quadro 4: Sistematização de Entrevistas	33
Quadro 5: Composição da Câmara dos Deputados do México	54
Quadro 6: Composição do Senado do México	54
Quadro 7: Síntese de Dinâmicas entre Partidos X Redes de Mulheres + Autoridades Eleitorais.....	84
Quadro 8: Mulheres nas comissões de governação, orçamento e pontos constitucionais da Câmara de Deputados.....	89
Quadro 9: Mulheres nas comissões de fazenda e crédito público, governação e pontos constitucionais do Senado.....	89
Quadro 10: Medidas Paritárias Introduzidas no Panamá e Impactos.....	96
Quadro 11: Composição da Assembleia Nacional do Panamá.....	99
Quadro 12: Propostas apresentadas no Congresso Nacional com previsão de paridade.....	169
Quadro 13: Propostas de retrocesso.....	174
Quadro 14: Estratégias em ação nos estágios alcançados pela paridade como política de igualdade de gênero no Brasil, Panamá e México.....	197

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRADEP – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMEA - Associação de Magistradas Eleitorais das Américas

APARLEXPA - Associação de Mulheres Parlamentares e Ex-Parlamentares do Panamá

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CD – *Cambio Democrático*

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres

CEMP – Centro da Mulher Panamenha

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CIM - Comissão Interamericana de Mulheres

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNRE – Comissão Nacional de Reformas Eleitorais

COFIPE – Código Federal de Instituições e Procedimentos Legais

CPEUM – Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos

DC – Democracia Cristã

DEM - Democratas

EC – Emenda Constitucional

EFLAC – Encontros Feministas Latino-americanos e Caribenhos

EUA – Estados Unidos da América

FNInMPP - Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos

FONAMUPP - Fórum Nacional de Mulheres de Partidos Políticos

IFE – Instituto Federal Eleitoral

INE - Instituto Nacional Eleitoral

INMUJERES - Instituto Nacional das Mulheres

IPU – *Interparliamentary Union*

LGIFE - Lei Geral de Instituições e Procedimentos Eleitorais

LGPP - Lei Geral de Partidos Políticos

LOPPE - Lei Federal de Organizações Políticas e Processos Eleitorais

MC - Partido do Trabalho, Movimento Cidadão

MCCE – Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MOCA - Movimento Outro Caminho

MOLIRENA – Movimento Liberal Republicano Nacionalista

MORENA - Movimento Regeneração Nacional

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONECA – Organização Negra Centro-americana

ONMP – Observatório Nacional da Mulher na Política

ONU - Organização das Nações Unidas

PAIS – Partido Alternativa Independente Social

PAN - Partido Ação Nacional

PARLAMERICAS – Fórum de Presidentes de Poderes Legislativos das Américas

PARLATINO - Parlamento Latino-Americano e Caribenho

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Projeto de Emenda à Constituição

PGR – Procuradoria Geral da República

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressistas

PP – Partido Popular

PRD – Partido Revolucionário Democrático

PRD – Partido da Revolução Democrática

PRI – Partido Revolucionário Institucional

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido do Trabalho
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
PVEM - Partido Verde Ecologista do México
REDLAD – Rede Latino-americana e do Caribe para a Democracia
REMAP – Rede de mulheres Afrodescendentes do Panamá
RM – Realizando Metas
SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres
STF – Supremo Tribunal Federal
TE – Tribunal Eleitoral
TEPJF – Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação
TSE – *Tribunal Supremo de Elecciones*
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UnB – Universidade de Brasília
UP – Unidade Popular

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Situando a Paridade de Gênero Entre Novos e Antigos Enquadramentos e Reivindicações	20
1.2 Comparando México, Panamá e Brasil	26
1.3 Contribuições da Tese	31
2. METODOLOGIA	32
3. ENQUADRANDO INSTITUIÇÕES, MUDANÇA INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA A PARTIR DO INSTITUCIONALISMO FEMINISTA	37
3.1 Instituições Formais e Informais Generificadas.....	39
3.2 Definição e Operacionalização do Conceito de Mudança Institucional	41
3.3 Definição e Operacionalização da Resistência à Paridade de Gênero	44
3.4 Agentes e Mecanismos de Mudança e Resistência nas Esferas da Representação Política	48
3.5 Conclusões	53
4. UM CASO DE SUCESSO: AVANÇOS GRADUAIS ATÉ A 'PARIDADE EM TUDO' NO MÉXICO	54
4.1 Montando o Cenário: Instituições Democráticas e Agentes da Paridade de Gênero no México.....	55
4.2 Das Cotas à Paridade, Fechando Lacunas no Caminho	67
4.3 Por Trás dos Avanços Graduais: Agentes, Estratégias e Mecanismos de Mudança.....	83
4.4 Pontos de Resistência Sobreviventes	90
4.5 Conclusões	94
5. UM CASO INCOMPLETO: PARIDADE EM CENA E MUDANÇAS INSUFICIENTES NO PANAMÁ	98
5.1 Montando o Cenário: Instituições Democráticas e Agentes da Paridade de Gênero no Panamá	100
5.2 Das Cotas à Paridade: Avanços e Desilusões Sob a Mesma Espada de Dâmocles	112
5.3 Além das Válvulas de Escape: Agentes, Estratégias e Mecanismos de Resistência.....	123
5.4 Conclusão.....	136
5. UM CASO DE FRACASSO: A PARIDADE DE GÊNERO COMO HORIZONTE LONGÍNQUO NO BRASIL	140
5.1 – Montando o Cenário: Instituições Democráticas e Agentes da Paridade de Gênero no Brasil	141
5.2 Cronologia de Avanços em um Campo Minado	157

5.3 Sem Espaço para Ousar: estratégias de mudança cerceadas.....	172
5.4 Conclusões	185
7. CONCLUSÃO: AGENTES, ESTRATÉGIAS E INSTITUIÇÕES NO CAMINHO DA PARIDADE DE GÊNERO NO MÉXICO, PANAMÁ E BRASIL.....	189
7.1 Primeiros Passos, Passos Decisivos	189
7.2 Arranjos Institucionais	192
7.3 Agentes Chave e Dinâmicas de Interação	195
7.4 Dimensões Históricas e Contextuais da Onda de Paridade.....	203
7.5 Diferentes Estágios e Diferentes Sentidos para a Paridade de Gênero	208
7.6 Considerações Finais.....	218
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	222
ANEXO A - Roteiros para entrevistas semiestruturadas - Brasil.....	245
ANEXO B - Roteiros para entrevistas semiestruturadas - México	247
ANEXO C - Roteiros para entrevistas semiestruturadas - Panamá.....	249

1. Introdução

A ampla adesão de cotas de candidatura para mulheres, por todo o mundo, marcou a década de 1990, principalmente após a IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, que ocorreu em Beijing em 1995. Desde então, cotas continuaram sendo implementadas e mesmo reformadas ao longo dos últimos 30 anos. Neste contexto, depois do pioneirismo da Argentina a adotar cotas eleitorais de gênero em 1991, a América Latina se tornou, gradualmente, a região líder em adoção deste tipo de ação afirmativa em todo o mundo (Bjarnegård; Zetterberg, 2016; Dahlerup; Freidenvall, 2006). De forma tal que, atualmente, quase todos os países da região contam com algum tipo de cotas de candidatura para mulheres.

Nos últimos anos, no entanto, a região vêm sendo palco de uma transição no escopo destas ações de empoderamento de mulheres políticas, transitando da exclusiva adoção de leis de cotas para a implementação mais ambiciosa de leis de paridade de gênero. Somados, dez países latino-americanos contam com previsões de paridade de gênero – medidas que estipulam o mínimo de 50% de mulheres candidatas, fazendo referência especificamente à paridade de gênero, ao invés de cotas de gênero – nos espaços de representação política.

Em 2009, o Equador e a Costa Rica se tornaram os primeiros países da região a incorporar previsões de paridade de gênero nas suas leis eleitorais, seguidos pela Bolívia em 2010, Honduras, Panamá e Nicarágua em 2012, México em 2014, Venezuela em 2015, Argentina em 2017 e Peru em 2020. Vale notar que, alguns destes países passaram por reformas constitucionais que, inclusive, incluíram a paridade de gênero, antes de reformar as suas leis eleitorais.

Além de envolver um aumento no percentual de candidaturas, essa transição também envolve a construção de sentidos próprios relacionados à paridade nestes países e que a diferenciam das anteriores políticas de cotas. Desta forma, a exigência de paridade de gênero na política é definida como pré-requisito da democracia e, portanto, uma medida não transitória. Assim, a transição para a paridade de gênero também aponta para uma mudança em como a representação descritiva de mulheres é enquadrada pelas suas proponentes. Ademais, em países

como México¹ e Bolívia (Winter, 2019), a aprovação da paridade de gênero na representação política foi seguida por propostas de paridade em cargos públicos estatais em geral e em espaços privados, e ainda por discussões sobre a noção de democracia paritária.

Este cenário deu origem a uma série de pesquisas sobre a transição das leis de cotas para as candidaturas femininas para as leis de paridade de gênero na região. Estes estudos sugerem a presença de uma “onda de paridade” na América Latina (Piatti-Crocker, 2019) e procuram elucidar individualmente (Carlos; Cárdenas, 2018; Fierro, 2019; Freidenberg, 2020; Peña Molina, 2014; Caminotti, Del Cogliano, 2019; Htun, Ossa, 2013; Winter, 2019) ou de forma comparativa (Piscopo, 2016; Albaine, 2010; Piatti-Crocker, 2019) quais são os caminhos que levaram à paridade de gênero nesses países, como ela foi enquadrada, quais são os desenhos das leis adotadas e quais são seus resultados. No entanto, esta identificação de uma transição para a paridade de gênero ou uma chamada onda de paridade regional não indica que a presença das mulheres nas esferas de representação política ou a paridade numérica seja uma questão vencida na América Latina.

Em apenas cinco dos dez países com leis de paridade de gênero, as mulheres são mais de 40% dos parlamentos nacionais, quais sejam, Nicarágua, Bolívia, México, Costa Rica e Argentina. E mesmo nesses países, a paridade pode continuar sendo um desafio em cargos executivos subnacionais. De fato, o desafio é ainda mais significativo em países como Panamá, Honduras e Venezuela, que apesar de terem dispositivos legais sobre paridade, ainda têm dificuldades para ultrapassar a barreira dos 30%, e naqueles que não têm os dispositivos de paridade, que estão todos - com exceção de Cuba - longe de alcançar a presença efetivamente igualitária nos parlamentos.

Entre estes, o Brasil vem apresentando a menor porcentagem de mulheres eleitas para o parlamento na região há anos. Apesar das mudanças significativas que têm sido implementadas progressivamente, o número de mulheres eleitas em cada eleição cresce muito lentamente. Diante desta realidade, na qual percebemos uma tendência regional a adotar a paridade, no Brasil, propostas neste sentido tiveram pouca repercussão e impacto político. Então, nos perguntamos: como pode o país estar tão distante de alguns de seus vizinhos em termos de avanços e até mesmo debates sobre a paridade de gênero?

¹ Como veremos no terceiro capítulo desta tese.

Para compreender tais cenários contrastantes, onde alguns países já estão discutindo o aprofundamento da paridade de gênero e da democracia paritária, enquanto outros parecem tão distantes desta realidade, procuro responder à seguinte pergunta nesta pesquisa: *o que explica que em alguns países da América Latina as leis de paridade de gênero tenham sido adotadas e implementadas com sucesso, enquanto em outros as propostas neste sentido encontram pouco espaço para avanços?* Entendendo a mudança como a adoção e implementação de leis de paridade de gênero bem-sucedidas, e a resistência como a oposição a estes avanços, as seguintes subquestões são também pertinentes a este trabalho de investigação: *como os atores comprometidos com a mudança e com a resistência interagem? Qual o papel do contexto institucional no qual eles estão inseridos? Como eles mobilizam ideias e instituições - formais e informais - para avançar o que defendem?*

Para isso, três casos serão estudados comparativamente: México, Panamá e Brasil. Esta seleção fornece um caso em que as leis de paridade de gênero foram adotadas e implementadas com sucesso – o caso México; um caso em que as leis de paridade de gênero foram adotadas sem sucesso – o caso Panamá; e um caso em que, embora os projetos de lei de paridade de gênero tenham sido apresentados no Parlamento; eles nunca alcançaram a fase de tomada de decisão – o caso Brasil. Com o objetivo de responder a esta pergunta, procuro identificar mecanismos causais interativos que levaram a resultados bem-sucedidos, por um lado, e negativos, por outro. Assim, apontando para as causas necessárias ou suficientes que poderiam explicar melhor estes cenários opostos.

Nesta pesquisa, leis de paridade de gênero nos espaços de representação política serão entendidas como tipos de políticas de promoção da igualdade de gênero. Dito isto, convém considerar que, ao assumir que alguns países tiveram sucesso em adotar e implementar leis de paridade de gênero, esta pergunta também pressupõe que outros países, apesar de terem adotado tais leis, podem ter fracassado na sua implementação. E, claro, outros fracassaram ainda na etapa de adoção.

A forma como o sucesso de uma política é interpretado varia na literatura de políticas sociais, podendo oscilar entre compreensões mais racionalistas e mais construtivistas a respeito desse sucesso (McConnell, 2010). Para as primeiras, o sucesso está relacionado ao alcance do objetivo da referida política de maneira concreta (McConnell, 2010), já nas visões mais construtivistas, o sucesso depende também das razões por trás da análise do observador

(Figueiredo; Figueiredo, 1986). Ainda, o sucesso de uma política pode transparecer no alcance de um propósito tangível e mensurável, ou através do seu impacto físico ou subjetivo, capaz de alterar comportamentos e opiniões (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

Para o propósito desta pesquisa parece mais conveniente entender o sucesso atrelado ao resultado tangível da política em questão. Dessa forma, para delinear quais casos foram considerados de sucesso nesta pesquisa, eu optei por classificar como tal os países que adotaram leis de paridade de gênero e nos quais as mulheres passaram a constituir mais de 40% do Parlamento. Assim, Nicarágua, México, Bolívia, Costa Rica e Argentina, mencionados anteriormente, são classificados como tal. A superação dos 40% foi estabelecida seguindo a “escala de graus de dominação masculina na representação política” de Dahlerup e Leyenaar (2013) que, por sua vez, estabeleceu este como um cenário de relativo equilíbrio de gênero. É claro que o objetivo da paridade é uma composição igualitária dos espaços de representação e, portanto, com 50% de mulheres. No entanto, tendo em vista que o desenho das leis adotadas pode permitir pequenas variações para cima e para baixo dos 50%, eu acredito que a barreira de 40% é mais pertinente para esta pesquisa.

Por outro lado, o fracasso será entendido a partir do resultado contrário, a falha em se alcançar o resultado concreto que a política em questão tinha como objetivo, ou seja, a falha em ultrapassar os 40% de mulheres no Parlamento. Além disso, é mais apropriado para esta pesquisa conceber o fracasso para além das dimensões de formulação e implementação de políticas (Howlett et al., 2015). Dessa forma, conforme Howlett et al. (2015), o fracasso pode acontecer e ser analisado em qualquer etapa do processo ou ciclo de vida da política, quais sejam: (1) definição de agenda, (2) formulação da política, (3) tomada de decisão, (4) implementação da política, (5) avaliação da política.

Assim, diferentes estágios serão considerados para o exame dos casos de insucesso do Brasil e do Panamá. Ainda, vale considerar que a formulação de Howlett et al. (2015) faz referência ao fracasso não proposital. No entanto, compreendo nesta pesquisa, tal como Josefsson (2020), que este pode ser sim um resultado intencional: e especialmente concretizado por agentes atuando a partir de forças contrárias às mudanças almejadas pela política em questão. Conforme argumentado por Josefsson (2020) o fracasso de uma política é entendido de maneira mais completa quando levamos em consideração a vontade política que sustenta as ações da elite política. De forma tal que, a não adoção ou a obtenção de resultados não

satisfatórios na sua implementação, pode ser justamente o resultado almejado por parte da elite política.

É fundamental considerar que, ao adotar este critério e estas perguntas de pesquisa, não assumo que os resultados paritários positivos sejam, exclusivamente, devidos à adoção das leis de paridade de gênero. Um olhar cuidadoso para a evolução de regulações que lidam com o acesso de mulheres aos espaços de representação política sugere uma relação recíproca entre estas e a gradual eleição de mais mulheres. Como ilustrado na Tabela 1, exceto pela Bolívia, todos os países considerados aqui como bem-sucedidos na adoção e implementação de leis de paridade de gênero já haviam previamente superado a barreira dos 30% - devido às suas respectivas leis de cotas. Quanto ao caso boliviano, é interessante notar que a paridade de gênero apenas adentrou a agenda política durante a Assembleia Constituinte, quando as mulheres eram finalmente mais de 30%, devido aos mecanismos inseridos da Lei de Convocação para a Assembleia Constituinte.

Quadro 1. Mulheres no Parlamento antes e depois de leis de paridade de gênero

<i>País</i>	<i>Aprovação da paridade de gênero (lei eleitoral)</i>	<i>Mulheres no Parlamento no ano de aprovação</i>	<i>Mulheres no Parlamento em junho de 2024</i>
<i>Costa Rica</i>	2009	36,8%	49,1%
<i>Equador</i>	2009	27,6%	43,1%
<i>Bolívia</i>	2010	22,3%	46,2%
<i>Honduras</i>	2012	19,5%	27,3%
<i>Nicarágua</i>	2012	40,2%	53,9%
<i>Panamá</i>	2012	8,5%	21,4%
<i>México</i>	2014	37,4%	50,4%
<i>Venezuela</i>	2015	17%	33,2%
<i>Argentina</i>	2017	38,9%	42,4%
<i>Peru</i>	2020	30%	38,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados mapeados pelo IPU – *Women in Parliament* e dados fornecidos pelo sítio da Assembleia Nacional Venezuelana².

Isso aponta para a importância de considerar o caminho tomado por diferentes países de maneira mais compreensiva. Apesar de trazer novos elementos, a reivindicação por paridade – ou a transição de cotas para a paridade – deve ser entendida também como a continuidade de mudanças institucionais que começaram, principalmente, no final do último século, a adoção de cotas de candidaturas.

² Os dados referentes à Venezuela correspondem ao que estava disponível na página oficial da Assembleia Nacional Venezuelana em junho de 2022.

1.1 Situando a Paridade de Gênero Entre Novos e Antigos Enquadramentos e Reivindicações

Em boa medida, os argumentos que sustentam reivindicações por dispositivos legais de paridade de gênero na política, são os mesmos que já ganharam projeção global na década de 1990, naquele momento para apoiar a adoção de cotas de gênero. Como observa Caminotti (2009), desde as décadas de 60 e 70 mulheres feministas, teóricas e militantes de partidos políticos questionavam explicações tradicionais que atribuíam a sub-representação feminina na política ao desinteresse das mulheres (Caminotti, 2009).

Um primeiro movimento de reinterpretação das causas da desigualdade de gênero na política formal foi no sentido do reconhecimento da divisão sexual do trabalho e da percepção de que a sobrecarga feminina com trabalhos não remunerados de cuidado impedia a participação de mulheres e homens no espaço político em igualdade de condições (Caminotti, 2009). Conforme a análise se aprofundou, os modos de organização interna e os mecanismos de seleção dos partidos políticos passaram a figurar como elementos determinantes para a perpetuação dessa desigualdade (Caminotti, 2009).

Neste contexto, as cotas de gênero se destacaram no cenário internacional como uma via rápida para resolver o problema (Dahlerup; Freidenvall, 2006). Elas apareciam como medida transitória, necessária diante da histórica exclusão das mulheres das esferas formais de representação política. Além disso, os 30% de cotas de candidaturas femininas, percentual endossado pela ONU na mesma década, ganharam o sentido de ponto de virada para uma massa crítica capaz de influenciar o processo de tomada de decisão e garantir algo como uma representação substantiva (Dahlerup, 2006).

É fundamental para o discurso das cotas de gênero a distinção entre a igualdade formal e a igualdade substantiva (Bacchi, 2006). Ou seja, a percepção de que, embora a lei autorize que as mulheres votem e sejam candidatas, assim como os homens, outras desigualdades reais, descritas no parágrafo acima, tornam o seu caminho até a eleição muito mais difícil. Outros elementos importantes dos discursos por trás das cotas de gênero, foram sistematizados por Anne Phillips em 1995. Conforme ela, tais elementos podem ser divididos em quatro grupos: (1) aqueles que consideram que mulheres eleitas podem servir de exemplo para outras mulheres; (2) aqueles que mobilizam princípios de justiça entre os sexos; (3) aqueles que

consideram que mulheres levam à esfera representativa interesses específicos; e (4) aqueles que defendem que a presença de mulheres melhora a qualidade da vida política (Phillips, 1995).

Os quatro tipos de argumentos identificados por Phillips estão conectados com formas de aprimoramento da democracia representativa e da vida política. Contudo, há ainda uma categoria de argumentos que fazem uma conexão mais direta com o aprimoramento democrático. Nesse sentido, como pontuam Celis et. al. (2011), as proponentes das cotas ampliam, ou reformulam, o escopo da democracia. No início da década de 1990, por exemplo, em meio à redemocratização na Argentina, as cotas foram associadas à democratização dos espaços de poder (Caminotti, 2009).

Ao mesmo tempo em que a onda de implementação de cotas de candidatura para mulheres alcançava a América Latina, a paridade de gênero e a democracia paritária já vinham sendo trabalhadas e assumiam os seus primeiros sentidos. Em 1989, a democracia paritária foi tema de um seminário organizado pelo Conselho Europeu, sendo, neste momento, entendida como uma “democracia que tem como preceito fundamental o compartilhamento do poder político entre homens e mulheres igualmente presentes nos órgãos de governo” (Praud, 2012, p. 257³).

Já as primeiras elaborações sobre a paridade de gênero são localizadas por Jocelyne Praud (2012) entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990. Neste período, ela passou a ser adotada nos partidos verde francês e alemão e foi incluída na Declaração de Atenas de 1992, produzida pela primeira Cúpula Europeia Sobre Mulheres e Tomada de Decisão, como uma exigência para a democracia e para a igualdade. Nestas primeiras aparições, a paridade de gênero e a democracia paritária se confundiam e eram entendidas como objetivos alcançados através das cotas de gênero. Tal aproximação aparecia também em produções acadêmicas da época (Cobo, 2002).

Foi na França, o primeiro país a aprovar uma lei especificamente sobre paridade de gênero em candidaturas no ano 2000, que a paridade passou a ser definida como algo explicitamente diferente das cotas, uma diferença que não se limitava à questão percentual. Diante da incompatibilidade entre os argumentos comumente utilizados em favor da adoção de cotas e o republicanismo e universalismo francês (Lépinard; Bereni, 2004), mulheres ativistas e feministas passaram a pleitear a paridade de gênero aproximando-a da gramática do

³ Tradução nossa.

republicanismo. A paridade, então, tornou-se oposta às cotas de candidaturas, uma medida não transitória e essencial para o republicanismo, tendo em vista que a cidadania universal se manifestaria em corpos marcados por uma divisão sexual universal entre homens e mulheres (Scott, 2005).

Embora o conceito de paridade de gênero tenha raízes europeias, a América Latina tem emergido, ao longo das últimas duas décadas, como um cenário vibrante para a reinterpretação e enriquecimento dos debates sobre esse tema. No contexto latino-americano, a paridade de gênero começou ganhar maior destaque a partir da segunda metade da década de 2000. Em 2007, o Consenso de Quito⁴ a definiu como:

“(...) Um dos propulsores determinantes da democracia, cujo fim é alcançar a igualdade no exercício do poder, na tomada de decisões, nos mecanismos de participação e representação social e política, e nas relações familiares, no interior de diversos tipos de família, nas relações sociais, econômicas, políticas e culturais e que constitui uma meta para erradicar a exclusão estrutural das mulheres (...)” (Consenso de Quito, CEPAL, 2007).

Como vemos, o documento, produzido em 2007 por representantes dos países latino-americanos e do Caribe, define a paridade de gênero como fator decisivo para a democracia. Uma democracia entendida em sentido amplo, transcendendo o Estado e incluindo relações sociais. Nos anos seguintes, essa associação se tornou frequente entre as proponentes de leis de paridade de gênero em diferentes países da região (Piscopo, 2016; Winter, 2019). Outro documento central no âmbito regional foi o Consenso de Brasília, de 2010. Além de reafirmar a paridade como fundamental para a democracia, o documento atribui contornos interseccionais ao tema, reconhecendo que a exclusão política afeta principalmente as mulheres negras e indígenas ou com deficiências.

Sobre isto, em entrevista para essa pesquisa, a ativista panamenha Cecilia Moreno⁵ que, desde o ano 2000, esteve presente nas Conferências da CEPAL, conta que, a partir de 2010, o tema da paridade de gênero ganhou mais força e passou a influenciar mais as mulheres dos países membros. Ela credita esta mudança à presença de feministas históricas da região no

⁴ Produzido pela 12ª Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Vale pontuar que a América Latina e o Caribe constituem a única região que realiza há mais de quarenta anos encontros para discutir as desigualdades de gênero e as formas de combatê-la, bem como para construir uma Agenda Regional de Gênero (Nações Unidas, CEPAL, 2017).

⁵ Cecilia Moreno fundou Centro da Mulher Panamenha (CEMP) e a Rede de Mulheres Afrodescendentes do Panamá (REMAP) e foi uma das fundadoras da Rede de Mulheres Afro-latino-americanas, afro-caribenhas e da Diáspora. Ela também integra a Organização Negra Centroamericana (ONECA) e a Rede Latino-americana e do Caribe para a Democracia (REDLAD).

interior da CEPAL e das Nações Unidas. Sobre a interseccionalidade, Cecilia Moreno destacou a formação de uma aliança para que, a partir da Conferência Regional de 2010, as mulheres negras e indígenas estivessem presentes de forma transversal em todos os consensos produzidos. Aqui, vale pontuar que a característica interseccional da paridade de gênero foi absorvida de formas variadas nos contextos nacionais.

Em documentos posteriores a paridade de gênero continuou a ter centralidade. Beatriz Llanos e Martha Martínez (2014), sintetizam bem a forma como os Consensos Regionais a definem:

Como um princípio propulsor da democracia, mas também como uma política de estado que busca alcançar uma igualdade de resultado entre homens e mulheres em todos os espaços de representação política (subnacionais, nacionais e de integração supranacionais), de intermediação política (como são os partidos políticos), de representação social e na esfera da vida privada. Objetivo para o qual são necessárias leis complementares que regulem ações afirmativas que ajudem a nivelar a competição eleitoral, a inclusão das mulheres nas instituições públicas e privadas, a eliminação de obstáculos estruturais e o fortalecimento de suas lideranças. (Llanos; Martínez, 2014, p. 20).

Além dos Consensos produzidos pelas Conferências Regionais da CEPAL, o tema também aparece em outros documentos regionais. Entre eles, destaca-se o *Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária*, de 2014, elaborado pela ONU Mulheres em conjunto com o Parlamento Latino-americano e Caribenho (PARLATINO). Neste documento a democracia paritária é definida como:

Art. 3. Definição.

(...) o modelo de democracia no qual a igualdade substantiva e a paridade entre homens e mulheres são eixos estruturantes das transformações que assume um Estado responsável e inclusivo. São seus fins:

- a. O estabelecimento de um novo contrato social e forma de organização da sociedade pelo qual se erradique toda exclusão estrutural, em particular, das mulheres e das meninas.
- b. Um novo equilíbrio social entre homens e mulheres no qual ambos assumam responsabilidades compartilhadas em todas as esferas da vida pública e privada.⁶

O marco também estabelece que além da igualdade substantiva de gênero, a democracia paritária exige o desenvolvimento de relações equitativas em relação à raça, etnia, classe e orientação sexual. Algo que aparece no marco e que parece se repetir entre as agentes da

⁶ Marco Normativo para consolidar a democracia paritária. 2014. Publicação da versão em português: 2018. ONU Mulheres; Parlamento Latino-americano e Caribenho.

paridade na região é a compreensão da paridade de gênero como caminho para a democracia paritária. Ou seja, aqui elas já não se confundem, mas uma leva a outra.

Ao mesmo tempo em que a paridade de gênero se tornava mais frequente em documentos regionais, ela também ganhava espaço nos contextos nacionais. Nesse sentido, foi paralelo ao Consenso de Quito, que o tema entrou na agenda em países como Costa Rica, Equador e Bolívia, países que constitucionalizaram a paridade de gênero entre 2008 e 2009 (Quelal, 2013; Torres García, 2013). Nestes dois últimos países, a paridade de gênero ganhou espaço em um contexto de instabilidade política e de reformas mais profundas que reconheciam a sua interculturalidade e plurinacionalidade (Quelal, 2013; Winter, 2019).

Nos anos seguintes, surgiram novos Consensos e Marcos regionais de forma quase intercalada com novos dispositivos legais de paridade de gênero nos âmbitos nacionais. A sequência cronológica que alterna conferências regionais e mudanças em instituições domésticas aponta para estímulos recíprocos entre o ambiente internacional e os avanços em países específicos. Assim, os encontros para a construção de uma Agenda Regional de Gênero, organizados pela CEPAL, a cada três anos, ajudaram a criar um ambiente externo favorável à adoção de paridade, tal como haviam feito na década de 1990 com as políticas de cotas (Piatti-Crocker, 2019). Além disso, conforme indica Jennifer Piscopo (2016), as conferências regionais também contribuíram para moldar os discursos estratégicos adotados pelas proponentes da paridade.

Mas em que a demanda por paridade de gênero difere das reivindicações por cotas no contexto Latino-Americano? Para algumas pesquisadoras, a forma como a paridade de gênero é enquadrada na América Latina compartilha as bases filosóficas estabelecidas pelos debates franceses sobre o tema (Piscopo, 2016; Alterio, 2021). Isso porque, a partir dos documentos regionais mencionados e de estudos direcionados aos processos domésticos de constitucionalização ou de incorporação da paridade de gênero às leis eleitorais, encontrou-se que prevalece, entre as suas proponentes, enquadramentos que entendem a paridade como condição para a democracia e, portanto, como medida não transitória (Piscopo, 2016; Alterio, 2021).

Convém notar, contudo, que a relação entre aprimoramento da representação descritiva das mulheres e aprofundamento democrático já constava como argumento frequente para a legitimação das cotas de candidaturas (Phillips, 1995). No entanto, entendia-se que as cotas

poderiam ser um caminho de ampliação democrática até a conquista da paridade. No contexto atual, é a paridade que se torna o ponto de partida no caminho para a democracia paritária.

No que tange o abandono da ideia de transitoriedade, embora as leis de cotas aprovadas em países da região, não previssem datas de expiração⁷, a forma como as cotas eram entendidas e os argumentos mobilizados em sua defesa compartilhavam a ideia de que elas eram medidas transitórias, serviriam para colocar os países no caminho certo e, depois, poderiam ser abandonadas (Piscopo, 2016). Porém, se a paridade de gênero é condição da democracia, expressa através da igual presença de homens e mulheres nos espaços de tomada de decisão, ela perde seu caráter passageiro.

De toda forma, saliento que, nesta Tese, não entendo a paridade de gênero que vem sendo construída por proponentes latino-americanas como alinhada ao enquadramento francês. Isso porque, na América Latina, a paridade de gênero não se opõe às cotas, ela não foi construída como alternativa às ações afirmativas. Ela é, na verdade, um passo a mais. Nas palavras de Lucero Saldaña⁸:

O que as cotas fazem é acelerar o ritmo para a participação. Ou seja, elas servem e ajudaram a ser um precedente para a paridade. Digo tudo isso porque, se não for dado esse contexto, é muito difícil que um país qualquer queira implementar e que se estabeleça a paridade. (Entrevista com Lucero Saldaña, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Vale ressaltar que, em muitos países da região, as agentes da paridade são as mesmas que estavam presentes nos movimentos pela adoção de cotas de gênero. Ademais, muitas destas agentes repetem que, sem a aprovação inicial das cotas, o horizonte da paridade jamais teria surgido⁹. Aqui, a paridade é um novo passo, em um mesmo caminho, que carrega consigo novos sentidos e significados para a representação descritiva das mulheres.

Antes pensavam "te damos um pedacinho do bolo", que eram as cotas. Aqui, a paridade é mudar a receita do bolo. (Entrevista com Lucero Saldaña, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

⁷ Conforme Piscopo (2016), apenas em dois países era previsto o fim da vigência das cotas.

⁸ Lucero Saldaña é integrante ativa do Partido Revolucionário Institucional (PRI) no México desde a década de 1980. Ela exerceu o cargo de deputada federal e de senadora por duas legislaturas.

⁹ Relatado em entrevista por agentes da paridade no México.

1.2 Comparando México, Panamá e Brasil

Como mencionado acima, ao selecionar os casos aqui analisados busquei países com resultados diferentes referentes à paridade de gênero, como indicado no Quadro 2, nestes países as propostas de paridade de gênero alcançaram diferentes estágios do processo político. Assim, no caso de sucesso aqui estudado – o México – são analisadas todas as etapas do processo político. Da mesma forma, o caso panamenho possibilita que analisemos desde a etapa de *agenda-setting* até a implementação – no entanto, com resultados negativos em relação aos objetivos da política. Já no caso do Brasil, o processo da política é interrompido ainda no seu início; de modo que é possível se considerar apenas o primeiro estágio.

Quadro 2. Estágios alcançados pela paridade como política de igualdade de gênero no Brasil, Panamá e México.

	Formação de Agenda	Formulação da Política e Tomada de decisão	Implementação
Brasil	A paridade de gênero entrou na agenda de certos/as agentes, suscitou disputas discursivas, mas não conseguiu se impor na agenda parlamentar.	A paridade de gênero não alcançou estas etapas. Propostas que inicialmente incluíam a paridade de gênero só conseguiram avançar ao perder a referência à paridade.	-
Panamá	A paridade de gênero entrou na agenda política e suscitou disputas discursivas.	Propostas de paridade foram aprovadas com alterações significativas durante a formulação da política impostas por agentes de resistência.	Implementação malsucedida.
México	A paridade de gênero entrou na agenda política e suscitou disputas discursivas.	Propostas de leis de paridade foram aprovadas sem alterações significativas durante a formulação da política que impedissem a sua implementação	Implementação bem-sucedida.

Fonte: elaboração própria.

Em relação à seleção do caso brasileiro, convém destacar que o ponto de partida da pesquisa foi justamente o interesse em entender e explicar melhor a falta de espaço para progressos relacionados à paridade de gênero na política brasileira em meio aos consecutivos avanços regionais.

Além de buscar atender à variação de resultados, ao selecionar estes três casos também considerei outros dois critérios: a variação regional e o desempenho das democracias. Por se tratar de um estudo sobre América Latina, considerei interessante incluir um caso de cada um dos subcontinentes das Américas. Evitando, dessa forma, realizar um estudo apenas sobre a América do Sul, ou que não incluísse nem um país da América Central. Com a seleção inicial do Brasil como caso, o critério geográfico excluiu de antemão os casos da Bolívia e do Equador – que estariam de fora de toda forma por serem os únicos nos quais a paridade foi

constitucionalizada através de Assembleias Constituintes. Já em relação ao estado da democracia, para os objetivos desta pesquisa, parece-me importante que os casos estudados apresentem um desempenho democrático semelhante – este critério também limitou os casos disponíveis¹⁰.

Outros fatores tornam a seleção pertinente. Embora haja outros casos de sucesso de paridade de gênero na região – Nicarágua, Bolívia, Costa Rica e Argentina – o México possui, atualmente, a legislação mais completa relativa à paridade de gênero. Dessa forma, embora o país tenha encontrado dificuldades para implementar a lei de cotas de gênero para candidaturas entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, ele se destaca no atual movimento de transição para a paridade. A paridade de gênero foi constitucionalizada na reforma promovida em 2014. Em seguida, foi incorporada à Lei Geral de Instituições e Procedimentos Eleitorais (LGIPE) e à Lei Geral de Partidos Políticos (LGPP), que estabeleceram a paridade em todos os cargos legislativos. Além disso, em 2019, o México deu mais um passo com a reforma que ficou conhecida como *Paridad En Todo* (paridade em tudo). Com esta reforma, a paridade se estendeu do Poder Legislativo para os Poderes Executivo e Judiciário, e também nos níveis municipal, estadual e federal.

Evidentemente, existem já muitos estudos que investigam os subsequentes passos que foram dados no México desde as cotas de candidatura, exigidas pela primeira vez pelo Instituto Federal Eleitoral¹¹ (IFE), no ano 2000, até a adoção e implementação de medidas de paridade em 2014 e as reformas posteriores que ampliaram o seu alcance (Bruhn, 2003; Baldez, 2004; Medina Espino, 2010; Peña, 2016; Piscopo, 2017; Ortiz Ortega; Scherer Castillo, 2019; Freidenberg; Gilas, 2021). Estes estudos identificam agentes e estratégias fundamentais para a mudança e, portanto, são referências importantes para esta pesquisa. Assim, a contribuição específica relativa ao caso mexicano está na identificação e análise de como essa resistência foi superada nas diferentes etapas do processo político que conduziram à incorporação da paridade de gênero nas leis eleitorais do país.

Diferente do que ocorre com o México, há poucos estudos, tanto sobre as cotas quanto sobre a adoção e implementação da paridade de gênero no Panamá. Em 1997, o país adotou

¹⁰ Assim, seguindo a classificação de estados da democracia do IDEA Internacional, os três países selecionadas apresentam um desempenho democrático médio. Disponível em: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices>.

¹¹ Atualmente Instituto Nacional Eleitoral (INE).

cotas de 30% de candidaturas femininas para as eleições primárias. A sua aplicação apenas para as eleições internas, a ausência de sanções e outras válvulas de escape explicam os resultados frustrantes da medida. Em 2012, o percentual das cotas foi elevado a 50%, mas ainda direcionada apenas às eleições primárias e contendo uma cláusula que eximia os partidos políticos que comprovassem a ausência de 50% de mulheres entre os seus membros de seguirem a lei (Código Eleitoral, 2013).

Já o Código Eleitoral de 2021, aplicado pela primeira vez nas eleições de 2024, aborda a paridade de gênero de forma direta e não se restringe mais às eleições primárias. Permanece, no entanto, a cláusula que autoriza que os partidos cujas Secretarias da Mulher comprovarem que a participação interna feminina é inferior a 50% completem as listas de suas candidaturas com candidatos homens (Código Eleitoral, 2021). É claro que características do desenho da lei de paridade panamenha tanto quanto a sua aplicação, até as últimas eleições, somente às primárias e a sua contínua autorização de que os partidos não cumpram com o previsto pela lei explica, em parte, os resultados eleitorais ainda distantes da paridade. No entanto, a explicação que pretendo com esta Tese não consiste em identificar as brechas da lei, mas sim em compreender melhor os processos que conduziram a uma lei com tais brechas.

Por fim, o caso brasileiro corresponde àquele no qual não há, nem uma lei de paridade bem-sucedida, nem uma lei de paridade com brechas. O Brasil instituiu cotas de gênero para candidaturas pela primeira vez em 1995. Desde então, diante dos seus resultados extremamente distantes do almejado, uma série de propostas de reforma foram discutidas e, algumas, aprovadas. Logo em 1997, as cotas passaram de 20% para 30%. No entanto, foi somente através da minirreforma eleitoral de 2009 que as cotas de 30% tiveram que ser, de fato, preenchidas. Mesmo assim, os resultados eleitorais seguiram muito aquém do esperado.

Há uma rica literatura que investiga as razões para o fracasso da lei de cotas brasileira, as instituições formais que contribuíram e ainda contribuem para a sua ineficácia e as instituições informais criadas para contorná-las (Marx et al., 2006; Miguel, 2008; Araújo, 2008; Araújo, 2009; Sacchet, 2012; Bolognesi, 2012; Sacchet, 2018; Wylie et al., 2019; Wylie; Gatto, 2022). Embora este tema seja abordado no capítulo no qual apresento o contexto brasileiro em maior detalhe, essa não é uma pesquisa sobre as cotas de gênero no Brasil e sobre as suas insuficiências. Nesta Tese, interessa-me entender por que não foi possível incluir a paridade de gênero na agenda decisória, ou porque agentes de mudança não optaram por este caminho.

Em diferentes momentos, como durante os debates que precederam a minirreforma eleitoral de 2009 e a reforma política de 2016, iniciativas empreendidas por deputadas buscaram reformas profundas que estabelecessem listas de candidaturas pré-ordenadas com cotas de 30% e mandatos de posição, ou com alternância e paridade, mas não avançaram. Diante da realidade de candidaturas proporcionais com listas abertas, reformas para tornar as candidaturas femininas viáveis e visíveis – focadas, portanto, no financiamento de campanhas e na propaganda eleitoral – passaram a ser centrais. Propostas voltadas para formas de viabilizar a paridade de gênero no país, no entanto, não deixaram de ser apresentadas por parlamentares.

Certamente, um dos primeiros aspectos desta seleção que chama atenção é a diferença entre os sistemas eleitorais. Enquanto no Brasil o sistema proporcional com lista aberta é aplicado para a eleição de todos os/as representantes da Câmara de Deputados, México e Panamá elegem deputados/as através de um sistema misto que combina maioria simples e representação proporcional, com lista fechada no México e lista aberta no Panamá. O sistema misto é adotado por Bolívia e Venezuela, enquanto Argentina, Costa Rica, Equador, Honduras, Nicarágua e Peru adotam apenas o sistema proporcional com lista fechada. Ou seja, nenhum dos países que adotaram leis de paridade de gênero têm um sistema eleitoral semelhante ao brasileiro.

Pode-se argumentar, então, que o sistema proporcional com lista aberta dificulta a implementação da paridade, o que explicaria a ausência de leis neste sentido no Brasil. A este respeito, não discordo que o sistema eleitoral seja um dos fatores que nos ajuda a entender a posição brasileira em relação as reformas de paridade. No entanto, o sistema eleitoral sozinho não me parece constituir uma explicação completa para o caso brasileiro, ao mesmo tempo em que não responde os diferentes resultados aqui estudados.

Isso porque, países como México e Bolívia, que contam com sistemas mistos, encontraram alternativas para implementar a paridade inclusive nas candidaturas majoritárias, que costumam ser classificadas como menos propensas à aplicação de cotas (Dahlerup; Freidenvall, 2005; Dahlerup, 2007). Além disso, há países com sistemas mistos como o Panamá que não alcançaram os resultados almejados. A mesma variação existe entre os países com sistemas proporcionais com lista fechada que adotaram a paridade de gênero, como evidenciado no Quadro 3.

Quadro 3. Sistema Eleitoral de Países com Paridade de Gênero.

País	Sistema Eleitoral	Mulheres no Parlamento
Argentina	Representação Proporcional – lista fechada	44,8%
Bolívia	Sistema Misto (maioria simples e representação proporcional – lista fechada)	46,2%
Costa Rica	Representação Proporcional – lista fechada	47,4%
Equador	Representação Proporcional – lista fechada	38,7%
Honduras	Representação Proporcional – lista fechada	27,3%
México	Sistema Misto (maioria simples e representação proporcional – lista fechada)	50%
Nicarágua	Representação proporcional – lista fechada	51,7%
Panamá	Sistema Misto (maioria simples e representação proporcional lista aberta)	22,5%
Peru	Representação Proporcional – lista fechada	40%
Venezuela	Sistema Misto (maioria simples e representação proporcional – lista fechada)	33,2%

Fonte: elaboração própria a partir de leis e códigos eleitorais disponibilizados entre os documentos consultados e de dados mapeados por IPU – Women in Parliament, disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2022> (dados referentes a novembro de 2022); e Página da Asamblea Nacional – República Bolivariana de Venezuela, disponível em: <http://amea.iidh.ed.cr/media/11318/sistema-politico-y-organismo-electoral.pdf> (consultado em abril de 2022).

Além disso, assim como proponentes mexicanas e bolivianas encontraram alternativas para a aplicação da paridade também nas candidaturas majoritárias, as proponentes brasileiras da paridade sugerem alternativas que se adequam ao sistema proporcional de lista aberta, seja dirigindo-se apenas ao percentual de candidaturas das listas, seja sugerindo novas formas de distribuição de cadeiras. As propostas variam entre a reserva de 50% das cadeiras dos cargos proporcionais para as mulheres, preenchimento de cadeiras conquistadas pelo partido de maneira alternada entre os homens e mulheres mais votadas, entre outras. O que não significa que não haja iniciativas que visem reformas mais profundas que alterem o sistema eleitoral.

Em suma, os três casos selecionados permitem um olhar regional abrangente, excluem a possibilidade de casos nos quais a paridade possa ter sido instrumentalizada em regimes autoritários (Bjarnegård; Zetterberg, 2016) e, também, casos em que a agenda paritária avançou em contextos políticos muito particulares marcados por assembleias constituintes. Ademais, a escolha de três casos com resultados diferentes permite ainda que esta pesquisa abranja o processo político mais integral da paridade, englobando resultados diferentes em cada um dos estágios estudados – (1) formação de agenda, (2) formulação da política e tomada de decisão e (3) implementação.

1.3 Contribuições da Tese

Esta Tese permite um olhar comparado para os estágios da Paridade de Gênero em três países com resultados variados. Ela parte da compreensão de que há um contexto regional compartilhado pelos países estudados e procura os elementos domésticos de cada um deles que estão relacionados com as diferenças de resultados. Este esforço envolveu o estudo de atores/as e instituições. Sem deixar de reconhecer o viés implícito de determinados mecanismos institucionais em favor da manutenção da dominação masculina da representação política, procurei evidenciar como estas instituições foram mobilizadas intencionalmente (Bjarnegård, 2018) por atores e atorras em favor da mudança ou da resistência à paridade.

Embora o caminho percorrido pelo México até a paridade já tenha inspirado uma série de estudos, esta Tese fornece a sistematização das estratégias colocadas em ação e evidencia as interações entre estratégias de mudança e estratégias de resistência. No caso do Panamá, esta Tese contribui para evidenciar uma sequência de eventos pouco estudada e comumente desconsiderada em estudos sobre a paridade de gênero devido aos seus resultados ruins. No que toca especificamente o estudo do caso brasileiro, esta Tese contribui por não se tratar de um estudo sobre as cotas de gênero, seus resultados e suas insuficiências. Acredito que o capítulo sobre o Brasil pode servir como parte complementar em um quebra-cabeças que procura entender por que o Brasil apresenta um dos piores quadros de representação feminina na política na América Latina.

A peça do quebra-cabeças fornecida por esta Tese responde sobre os obstáculos no caminho de uma mudança mais ambiciosa que transforme a paridade de gênero em ponto de partida e caminho para a democracia paritária, deixando de ser apenas um horizonte distante. A etapa comparativa sistematiza as pistas para como chegar nesse caminho. Nesse sentido, esta Tese contribui para o campo da ciência política feminista aprofundando a relação entre gênero e democracia na medida em que indica que a paridade de gênero em suas consecutivas transformações aponta para a democratização da democracia e para a democracia como modo de vida.

2. Metodologia

Como colocado na introdução, para responder à questão central desta Tese – "*o que explica que em alguns países da América Latina as leis de paridade de gênero tenham sido adotadas e implementadas com sucesso, enquanto em outros as propostas neste sentido encontram pouco espaço para avanços?*" – foi necessário realizar a seleção de casos. Optei por comparar três países da região: México, Panamá e Brasil. A escolha desses países baseou-se em suas distintas trajetórias políticas e institucionais em relação à adoção e implementação de leis de paridade de gênero e os diferentes estágios alcançados pela paridade enquanto política de igualdade de gênero.

Além disso, o objetivo de identificar mecanismos causais complexos em casos específicos, direciona esta pesquisa a adotar uma estratégia orientada pelos casos (*case oriented*). Assim, a estratégia aqui utilizada difere das pesquisas orientadas pelas variáveis (*variable oriented*), que procuram aumentar o máximo possível o seu número de casos, selecionando-os, geralmente, de forma aleatória e desagregando-os em observações (Ragin, 1999) (Della Porta, 2008). Conforme aponta Ragin (1999), quando o objetivo de um estudo está na compreensão de casos específicos, estes têm identidades claras e são escolhidos por apresentarem os mesmos resultados (variável independente) ou por serem paradigmáticos. Os três casos selecionados foram estudados em profundidade, o que possibilitou a elaboração de narrativas densas que apontam suas semelhanças e diferenças (Della Porta, 2008).

A metodologia utilizada para o estudo de cada caso individual que conduz a uma comparação final é o *process tracing*. Trata-se de uma abordagem qualitativa que nos permite retrair trajetórias de mudança e sequências de eventos, analisando minuciosamente cada etapa do processo (Collier, 2011). Através do *process tracing*, busca-se identificar os mecanismos causais por meio do rastreamento de processos ao longo do tempo, para tal são analisados documentos de arquivos, transcrições de entrevistas e outras fontes que permitam a verificação do processo causal (Tansey, 2007).

Dessa forma, nesta pesquisa, realizei a análise de transcrições de debates parlamentares e documentos legislativos, incluindo proposições, pareceres, detalhes de tramitação e votações. Além disso, conduzi entrevistas com agentes-chave, codifiquei e analisei suas transcrições. Também foram examinadas sentenças judiciais, documentos de regulamentação eleitoral e legislações vigentes. Para além de retrair as trajetórias e identificar mecanismos associados a

mudanças bem-sucedidas ou à sua ausência, utilizei a análise de conteúdo para as entrevistas, transcrições de discursos parlamentares, decisões judiciais e documentos legislativos, com o objetivo de captar significados e significantes (Bardin, 2011) relacionados à paridade de gênero nos diferentes contextos nacionais e temporais analisados.

Para esta etapa, o material referido acima passou uma leitura prévia, ou flutuante, como definido por Bardin (2011). A primeira leitura cumpriu papel de mapear os temas recorrentes, um primeiro passo para a posterior criação de categorias e codificação do material, por meio do software MaxQDA. Realizei as codificações a partir de três categorias principais iniciais: *encadeamento cronológico*; *agentes e estratégias* e; *definições de paridade de gênero*. Em algumas situações, os códigos se sobrepuseram, já que identificam ao mesmo tempo agentes importantes e estratégias colocadas em ação ou definições de paridade e enquadramentos estratégicos.

As subdivisões da categoria de *encadeamento cronológico* seguiram recortes temporais. Já a categoria *agentes e estratégias* subdividiu-se em: *agentes de mudança*, *agentes de resistência*, *estratégias de mudança*, *estratégias de resistência*, *argumentos favoráveis*, *argumentos contrários*. Estas duas últimas subcategorias entendidas como estratégias discursivas. Todas estas subcategorias também se subdividiram em categorias mais específicas. A categoria *definições da paridade de gênero* deu origem às seguintes subcategorias: *representação substantiva*, *representação descritiva/ 50% da população*, *além de cargos eletivos*, *democracia* e *democracia paritária*. Também adicionei o código *evolução da definição* para todas as vezes que foram expressas ideias de transformação no significado da paridade, ou para quando, a partir da análise de documentos de diferentes recortes temporais, foi possível notar uma mudança em definições predominantes.

Para o México, selecionei três reformas centrais para a análise de discursos parlamentares: as reformas constitucional e eleitoral de 2007 e 2008, na qual tentou-se – sem sucesso – incluir a paridade; a reforma constitucional de 2014, na qual a paridade de gênero foi constitucionalizada; e a reforma constitucional de 2019 que estendeu a aplicação da paridade de gênero. Para o Panamá, analisei debates e discursos parlamentares na tramitação de três reformas eleitorais na Assembleia Nacional: o processo de 2012, de 2017 e de 2021. Evidentemente, o caminho percorrido pelo México e pelo Panamá foi estudado de forma

contínua. Contudo, ressalto que em termos de estratégias ligadas ao processo legislativo, debates e discursos parlamentares limitei-me a estas três reformas de cada caso.

Para o Brasil, procurei por referências à paridade de gênero em discursos proferidos na reforma eleitoral de 2009 e analisei as transcrições de discussões durante a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição que tiveram em sua origem referências à paridade de gênero. O marco da reforma de 2009 justifica-se por ter sido esta a primeira reforma eleitoral após o que considero a entrada, de fato, da paridade de gênero na agenda latino-americana para a igualdade de gênero na política, através do Consenso de Quito, em 2007. Ademais, mapeei proposições que incluíam formas de paridade de gênero na representação política e analisei detalhes de sua tramitação. Dado que uma estratégia que marca o cenário brasileiro consiste na tentativa de retroagir nas medidas de cotas já instituídas, também mapeei propostas com este objetivo.

Realizei entrevistas com 7 agentes mexicanas. Entre elas constam: (ex)deputadas, (ex)senadoras, uma consultora do Instituto Nacional Eleitoral (INE), um ex-presidente da Câmara de Deputados, consultoras de organizações de mulheres, integrantes da Rede Mulheres no Plural. A maior parte das agentes se encaixa em mais de uma dessas posições. Para o Panamá, foram entrevistadas 8 agentes, entre elas duas secretárias de mulheres de partidos, uma liderança da APARLESPA e outra do FONAMUPP, uma vice-presidente de partido e duas ex-deputadas. Mais do que isso, este grupo de entrevistadas destes dois países é formado por feministas envolvidas nas reivindicações por maior representação política de mulheres, pelo menos, desde a década de 1990.

Para o Brasil, foram realizadas 7 entrevistas. O perfil de entrevistas realizadas no Brasil foi um pouco diferente. Neste grupo há: servidores da Secretaria da Mulher na Câmara de Deputados e da Procuradoria da Mulher no Senado, assessoras parlamentares, uma secretária de mulheres de partido e coordenadora do FNInMPP, uma representante de órgão do poder executivo para mulheres, uma deputada federal. O quadro abaixo sintetiza as entrevistas realizadas para cada país, com a identificação do nome¹² e do ponto de partida da fala. Ao longo dos capítulos, mais detalhes sobre as pessoas entrevistadas são fornecidos ao longo do texto ou em notas de rodapé.

¹² A identificação foi autorizada.

Quadro 4. Sistematização de Entrevistas.

	Nome	Local
México	Adriana Favela	Conselheira do Instituto Nacional Eleitoral (INE)
	Ruth Zavaleta	Ex-Deputada Federal, ex-Presidente da Câmara dos Deputados
	Lucero Saldanã	Ex-Deputada Federal, ex-Senadora.
	Martha Tagle	Ex-Deputada Federal, ex-Senadora.
	Teresa Hevia	Ex-Diretora do Instituto Nacional das Mulheres (INMUJERES)
	Patricia Mercado	Senadora
	Claudia Pesado	Acadêmica, conexão – Rede Mulheres no Plural no Estado de Chihuahua
Panamá	Elia de Tulipano	Fundadora e ex-presidenta do Fórum Nacional de Mulheres de Partidos Políticos (FONAMUPP)
	Cecilia Moreno	Integrante do FONAMUPP, Diretora do Centro da Mulher Panamenha e Coordenadora da Rede de Mulheres Afrodescendentes
	Aracelly de León	Acadêmica, Diretora do Instituto da Mulher da Universidade do Panamá
	Linda Loo	Secretária de Mulheres do Partido Movimento Outro Caminho (MOCA)
	Ana Matilde Gomez	Ex-Procuradora Geral do Panamá, ex-Deputada.
	Bertha Garcia	Secretária de Mulheres do Partido Popular
	Jacqueline Hurtado	Vice-presidente do Partido Popular, ex-Presidenta do FONAMUPP.
Mariela Vega	Dirigente do partido Cambio Democrático e Presidenta da Associação de Mulheres Parlamentares e ex-Parlamentares do Panamá (APARLESPA).	
Brasil	Lunde Braghini	Ex-servidor da Procuradoria da Mulher no Senado
	Rejane Pitanga	Ex-deputada distrital
	Cristiane Bernardes	Acadêmica, Servidora da Secretaria da Mulher na Câmara
	Vera Soares	Foi Subsecretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas na Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM)
	Juliet Matos	Coordenadora no Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos (FNInMPP), secretária de mulheres do partido Cidadania
	Erika Kokay	Deputada Federal
	Nicole Porcaro	Assessora Parlamentar

Fonte: elaboração própria.

Considero importante pontuar que, enquanto foi possível entrevistar agentes de diferentes forças políticas no Panamá e no México, no Brasil essa variação foi mais restrita. Há entrevistadas que falaram a partir de suas trajetórias de dois partidos apenas. O Partido dos Trabalhadores e o Cidadania. Apesar disso, foi possível uma variação nos pontos de partida da fala das entrevistas em termos institucionais. O conjunto final de entrevistas possíveis, não correspondeu as entrevistas que entendo que seriam as ideais. Diante disto, procurei sanar

problemas como esse através da triangulação de dados, analisando outras fontes de dados – já listadas – e comparando, também, com achados prévios da literatura.

Assim, as entrevistas semiestruturadas foram mobilizadas em seu potencial para: (1) confirmar o que foi encontrado por outras fontes, cumprindo com o objetivo de triangulação dos dados, (2) adicionar novas informações sobre pensamentos, valores e ações de um grupo de pessoas, (3) reconstruir um evento ou um conjunto de eventos, juntando vários relatos para produzir uma imagem ampla (Tansey, 2007). O roteiro com os pontos pelos quais procurei passar nas entrevistas encontra-se no anexo desta Tese.

3. Enquadrando Instituições, Mudança Institucional e Resistência a partir do Institucionalismo Feminista

Inserida no campo do institucionalismo feminista (Waylen, 2009; Mackay et. al., 2010; Kenney, 1996; Chappell, 2010), esta pesquisa transita entre as abordagens empírica, histórica e discursiva, através da adoção do método comparado. As abordagens histórica e discursiva aqui mobilizadas indicam que os cenários contrastantes referentes a adoção e implementação de leis de paridade de gênero serão analisados de forma comparada a partir de seus respectivos processos históricos, buscando identificar as condições internas e externas relacionadas às mudanças institucionais e, também, tendo-se como foco as interações entre instituições formais e informais e o comportamento dos indivíduos (Freidenberg; Gilas, 2020), além de seus processos discursivos de construção e comunicação das ideias (Freidenberg; Gilas, 2020).

As contribuições da abordagem neoinstitucionalista histórica para o institucionalismo feminista vêm sendo destacadas por pesquisadoras da área (Waylen, 2009; Kulawik, 2009; Kenny, 2007). Caracterizado principalmente por uma agenda substantiva, pela mobilização de argumentos temporais e pela atenção dada aos contextos e configurações gerais, o institucionalismo histórico leva o tempo a sério (Pierson; Skocpol, 2002). Dessa forma, as pesquisas aqui situadas dirigem sua atenção aos efeitos particulares de um determinado período, explorando as dimensões históricas da causalidade (Pierson; Skocpol, 2002). Também são cruciais para esta abordagem e para suas considerações sobre relações de causalidade, contextos sociais gerais e formas de interação entre múltiplas instituições sob análise (Pierson; Skocpol, 2002).

Embora a abordagem institucionalista histórica seja muitas vezes empregada de forma determinista, restringindo o papel da agência dos atores a contextos de conjunturas críticas e destacando o caráter restritivo das instituições, esta não é sua única forma de instrumentalização. Neste sentido, perspectivas feministas do institucionalismo histórico destacam contribuições como as de Thelen (2003) que expandem o espaço de ação dos atores para compreender como as instituições evoluem. Além disso, Thelen (2003) amplia o papel das instituições, considerando-as não só como estruturas restritivas, mas estruturas que possibilitam a ação.

São justamente estes aspectos de reconsideração sobre as relações entre estrutura e agência e a percepção das instituições como condições para a ação que são destacados entre os principais aportes do institucionalismo histórico para as abordagens feministas (Kulawik, 2009). Outra contribuição do institucionalismo histórico particularmente relevante para esta pesquisa – e para pesquisas feministas comparativas – é que ele nos fornece instrumentos para entender como tendências internacionais compartilhadas conduzem a resultados diferentes em contextos nacionais variados, ao reconhecer a relevância das sequências de eventos, do *timing* e das especificidades institucionais de cada contexto nacional (Waylen, 2009). No estudo comparativo que realizo sobre México, Panamá e Brasil, podemos observar, justamente, este efeito.

Apesar de estes países partilharem tendências regionais semelhantes na promoção da paridade de gênero nos espaços de representação política, eles apresentam resultados distintos na adoção de leis sobre tema. Variando entre reformas substanciais que resultaram em uma representação paritária nas esferas políticas até a ausência de qualquer dispositivo legal nesse sentido. A variação de resultados ilustra claramente a importância de considerar as particularidades institucionais e históricas de cada país para entender as trajetórias de mudança nas políticas de gênero.

Essas contribuições são ainda mais aprofundadas no institucionalismo discursivo (Kulawik, 2009; Schmidt, 2008). Aqui, além de as instituições serem percebidas como restritivas e facilitadoras da ação, elas são vistas como simultaneamente externas e internas aos atores (Schmidt, 2008). Ou seja, a partir da abordagem institucionalista discursiva entendemos que os indivíduos também fazem as instituições; por um lado seguindo regras, mas também através de problematizações e deliberações a seu respeito (Kulawik, 2009). De acordo com Schmidt (2010, p. 2), o institucionalismo discursivo dirige sua atenção tanto para o conteúdo substantivo das ideias quanto para os processos interativos do discurso em um contexto institucional.

Entendidas aqui como o conteúdo substantivo dos discursos, as ideias podem estar ligadas a interesses – cognitivas – ou a valores – normativas. Ademais, elas se manifestam em diferentes níveis, como políticas públicas específicas; como programas gerais, refletindo princípios organizacionais e enquadramentos de referência, ou como filosofias públicas (Schmidt, 2008). Os discursos, contudo, fazem referência tanto às ideias que articulam, quanto

ao processo interativo de transmissão das mesmas (Schmidt, 2008). Além do que é falado, também são tratadas como dimensões do discurso: o momento, a forma, as razões, o autor e o receptor do texto (Schmidt, 2008). Dessa forma, analisar o processo discursivo é chave para entender por que algumas ideias têm sucesso enquanto outras fracassam (Schmidt, 2008).

Assim, afirmar que estas duas abordagens institucionalistas feministas – histórica e discursiva – informam esta pesquisa, significa dizer que entendo as instituições em suas dimensões restritivas e facilitadoras da ação, externas e internas aos indivíduos. Ademais, a combinação dessas abordagens indica que nesta pesquisa analiso os processos de adoção e implementação de leis de paridade de gênero – e a resistência a mudanças neste sentido – considerando tanto o encadeamento de eventos históricos, levando a história e as conjunturas sociais gerais a sério, quanto analisando processos de interação discursiva e representação de ideias.

Assim, procuro seguir o que é descrito por Schmidt (2010) como aquilo que é feito por pesquisadores/as institucionalistas discursivos/as historicamente informados/as que infundem as estruturas com agência e se concentram nas ideias de atores/as que ajudam a explicar mudanças ou continuidades institucionais, em conjunturas críticas ou de forma incremental (Schmidt, 2010, p. 18).

3.1 Instituições Formais e Informais Generificadas

O alinhamento desta Tese ao institucionalismo feminista significa que as instituições serão compreendidas nas suas formas formais e informais. Se em abordagens institucionalistas clássicas predominava o foco na dimensão formal-legal das instituições, com seu objeto de estudo restrito às regras, procedimentos e organizações formais de um sistema de governo (Freidenberg; Gilas, 2020), as abordagens neoinstitucionalistas expandem o escopo do que é classificado como instituições (Krook; Mackay, 2011). Ademais, o institucionalismo feminista identifica que tais instituições – formais e informais – são estruturas generificadas que refletem e constroem relações e identidades de gênero (Lowndes, 2020).

Ao constatarem a influência de instituições informais nos resultados de regras formais, Helmke e Levitsky (2004) afirmam que uma boa análise institucional requer que sejam consideradas instituições formais e informais. Seguindo a sua definição, instituições formais “são regras e procedimentos criados, comunicados e reforçados através de canais amplamente

aceitos como oficiais” (Helmke; Levitsky, 2004, p. 727), o que inclui instituições estatais e regras aplicadas pelo Estado. Instituições informais, por outro lado, são “regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e reforçadas fora dos canais oficialmente reconhecidos” (Helmke; Levitsky, 2004, p. 727). A interação destas formas de instituição pode conduzir ao enfraquecimento ou reforçar regras formais em um determinado contexto político.

Ainda, inserida no institucionalismo feminista, esta pesquisa parte da compreensão de que instituições formais e informais são generificadas. Significa entender que construções de masculinidades, feminilidades e de diferentes papéis de gênero permeiam as instituições e as constituem tal como são (Mackay et al., 2010), privilegiando certos comportamentos sobre outros (Chappell, 2010). Desta forma, conforme Kenney (1996), entender as instituições como generificadas significa que o gênero marca as experiências e oportunidades dos indivíduos dentro das instituições; e que as instituições políticas produzem, reproduzem e subvertem o gênero. O caráter generificado das instituições pode se manifestar através de regras explicitamente sobre gênero; através de regras pretensamente neutras, mas com efeitos de gênero ou resultados generificados; e, ainda, por meio da interação entre atores generificados e instituições (Lowndes, 2020).

As formas de interação entre instituições formais e informais e suas consequências de gênero vêm sendo investigadas por diferentes trabalhos no campo do institucionalismo feminista (Lowndes, 2020; Bjarnegård; Kenny, 2015; Bjarnegård; Kenny, 2016; Gatto; Wylie, 2022; Kenny; Verge, 2016; Bjarnegård, 2013). Estes estudos destacam que não devemos considerar instituições formais e informais de maneira binária, mas sim a partir de suas combinações (Lowndes, 2020; Bjarnegård; Kenny, 2015). Investigando as regras informais por trás de processos partidários de recrutamento político, por exemplo, Bjarnegård e Kenny (2015) apontam que devemos considerar um *continuum* entre regras altamente informais e regras altamente formais, que interagem beneficiando o recrutamento de homens. Nesse sentido, elas destacam que a investigação de regras informais deve ser acompanhada por perguntas referentes a quem são os atores beneficiados e protegidos por estas regras (Bjarnegård; Kenny, 2015).

Ademais, sem descartar o efeito de instituições formais por si só, pesquisas voltadas para a participação política de mulheres identificam, o modo como instituições informais impactam os resultados de regras formais positiva ou negativamente, complementando-as ou

substituindo-as. Por outro lado, também, indicam que instituições formais podem levar ao surgimento de novas regras informais ou impactar aquelas já em vigor. Por exemplo, Gatto e Wylie (2022) identificam que ao mesmo tempo em as cotas de gênero para candidaturas no Brasil são prejudicadas por instituições informais já existentes, elas levam ao surgimento de novas regras informais, como as candidaturas fictícias, que visam contorná-las.

Como já exposto, meu foco aqui se dirige à análise dos processos de adoção, implementação e dos resultados de uma regra formal ligada à entrada de mais mulheres no espaço da representação político-parlamentar, mais especificamente, de leis de paridade de gênero. Para isso, é crucial considerar que, caso adotada, esta nova instituição formal pode ser beneficiada ou prejudicada por regras formais e informais já em cena nos casos estudados, ou pode provocar o aparecimento de novas instituições com objetivos divergentes. No caso do Panamá, por exemplo, a previsão legal de que as Secretarias da Mulher¹³ dos partidos políticos deveriam atestar a ausência de mulheres dispostas a se candidatar, deu origem a práticas informais de negociação entre estas secretarias e a direção dos partidos. Práticas que, por sua vez, prejudicam a boa implementação da paridade de gênero.

3.2 Definição e Operacionalização do Conceito de Mudança Institucional

A abordagem que adoto de *mudança institucional* nesta investigação se alinha aos avanços do neoinstitucionalismo histórico, que têm ampliado o escopo das mudanças institucionais ao considerar, cada vez mais, as origens de mudanças internas às próprias instituições (Jenkins; Waylen, 2014). Essa perspectiva reconhece a agência e as estratégias adotadas por agentes, percebendo as instituições não apenas como estruturas de restrição, mas também como recursos estratégicos para a ação (Thelen, 2003). Dessa forma, o modelo que destaca as raízes endógenas da transformação institucional aponta para a sobreposição de momentos de continuidade e de mudança (Mackay, 2011).

Um breve exame da entrada da paridade de gênero na agenda política de países latino-americanos demonstra a pertinência desta abordagem, apontando para a centralidade de transformações contínuas empreendidas principalmente por agentes de mudança dentro das instituições, sem descartar completamente a influência de conjunturas críticas. Mesmo em um caso tão extremo quanto o boliviano, no qual a paridade avançou junto com a nova Constituição

¹³ Ou órgão equivalente.

e a refundação do Estado, agentes críticos deste processo também apontaram para o papel de mudanças graduais prévias (Novillo, 2011; Franco Pinto, 2017). Já em outros países da região, a noção de mudanças contínuas no sentido da paridade parece ainda mais evidente.

O caso do México, que examino nessa pesquisa, exemplifica de forma precisa esse tipo de mudança contínua e incremental nas instituições. Ao longo das últimas décadas, o México passou por uma série de reformas políticas e legislativas destinadas a promover a participação igualitária de mulheres e homens na vida política do país. Essas mudanças não ocorreram de forma abrupta ou isolada, mas sim como resultado de um processo evolutivo que envolveu a interação entre diversos atores políticos. Desde as primeiras iniciativas de cotas voluntárias no interior dos partidos, até a legislação de cotas e à constitucionalização da paridade de gênero, o caso mexicano ilustra como as mudanças institucionais são moldadas por uma série de fatores e eventos ao longo do tempo. Mais do que isso, ele aponta como novas interpretações dadas às regras vigentes, podem alavancar mudanças.

Como resultado, adoto um conceito menos restritivo de *path dependence*, que enfatiza menos os mecanismos de autorreforço e dá mais espaço para a ação e contestação política (Thelen, 2003; Waylen, 2009). Esta concepção mais flexível de *path dependence* considera que eventos passados influenciam eventos futuros através de uma série de decisões e eventos que se baseiam uns nos outros (Mahoney, 2000; Haskova; Saxonberg, 2011). Tal compreensão reconhece a importância dos caminhos evolutivos das instituições e preserva o espaço para resultados inesperados e contestações em curso (Waylen, 2009).

A comparação entre México e Panamá se torna interessante neste aspecto, evidenciando o valor de uma conceitualização flexível de *path dependence*. Enquanto no México houve mais espaços para a atuação de atores políticos; no Panamá, o caminho institucional estabelecido no passado parece ter prevalecido com mais força. Nesse sentido, no caso panamenho, enquadramentos legislativos estabelecidos na década de 1990, que tinham como base um suposto desinteresse e despreparo de mulheres, conseguiram se manter por mais tempo. Já no caso brasileiro, outros elementos que integravam a conjuntura política do país em anos decisivos para a paridade dificultaram alianças e reduziram o espaço de atuação de agentes de mudança em potencial. Essa comparação evidencia como uma visão mais flexível de *path dependence* auxilia na compreensão de diferentes trajetórias institucionais dos países.

Aqui é interessante recorrer à tipologia de mudanças institucionais elaboradas por Mahoney e Thelen (2010). São quatro os tipos principais de mudanças institucionais identificadas: (1) a sobreposição de camadas, (2) a conversão, (3) o deslocamento e (4) o abandono¹⁴ (Mahoney; Thelen, 2010). A sobreposição de camadas diz respeito à introdução de novas regras que se somam às antigas até que as substituem (Mackay; 2011). É aqui que geralmente se enquadram as cotas de gênero e as subseqüentes reformas e alterações que estas medidas sofrem.

Já a conversão se refere à cooptação e reinterpretação de arranjos institucionais prévios (Mackay, 2011). Ela acontece quando os atores não são capazes de destruir uma instituição, mas conseguem explorar as suas lacunas e lhes atribuir novos objetivos (Jenkins; Waylen, 2014). O deslocamento equivale à substituição total de antigas normas e instituições (Jenkins; Waylen, 2014). Este é o tipo de mudança atrelado às conjunturas críticas, ou seja, relacionado frequentemente a fatores externos. E, por fim, as mudanças por abandono dizem respeito a formas lentas de mudanças, nas quais as regras continuam as mesmas, mas seus impactos se alteram (Jenkins; Waylen, 2014).

Para esta Tese será pertinente, principalmente, a *sobreposição de camadas*, forma de mudança através da qual as cotas de gênero são introduzidas e reformadas até que é dado um passo a mais para a paridade de gênero. Mas, como veremos, a conversão também aparece na evolução, especialmente, das interpretações jurídicas relacionadas aos dispositivos legais que versam sobre a representação política das mulheres. Estudos já realizados sobre a introdução de leis de paridade de gênero na América Latina, também têm apontado para a centralidade de estratégias e interações discursivas para o avanço da política¹⁵.

Como exponho em maior detalhe ao abordar a conceitualização da resistência, nesta mesma seção, no caso paraguaio, por exemplo, o discurso que relacionou paridade de gênero como uma ameaça às famílias e parte da chamada “ideologia de gênero” teve um papel central para o fracasso da política (Caminotti, Tabbush, 2020). Por outro lado, a construção discursiva da paridade de gênero enquanto *chachawarmi*, elemento constituinte do bem-viver andino, foi fundamental para o sucesso da política na Bolívia (Winter, 2019). Ademais, como vimos da introdução, outros estudos apontam para a predominância de uma associação discursiva entre

¹⁴ Tradução nossa, termos originais: layering, conversion, displacement e drift.

¹⁵ Central para compreender o sucesso e o fracasso da política.

ideias de paridade de gênero e democracia, reduzindo o espaço para discursos de oposição (Piscopo, 2016; Alterio, 2021).

Portanto, adiciono também uma dimensão discursiva à forma como a mudança institucional é mobilizada aqui nesta pesquisa. Com as lentes do neoinstitucionalismo discursivo, o processo de geração e comunicação de ideias – através do discurso – entre agentes políticos e, posteriormente, com o público, torna-se central para a análise de processos de mudança ou de estabilidade institucional (Schmidt, 2010).

3.3 Definição e Operacionalização da Resistência à Paridade de Gênero

Para entender a mudança institucional, no entanto, também é necessário considerar as resistências à mudança; bem como os casos em que os processos de mudança fracassaram (Bergqvist et al, 2013). Nesse sentido, em referência à adoção de políticas sociais de igualdade de gênero, Bergqvist et al. (2013) apontam que, para se entender os casos que obtiveram sucesso, é necessário também olhar para aqueles que falharam. Tal inclusão pode fornecer novas explicações para a adoção de políticas de igualdade de gênero e confirmar ou alterar as explicações já existentes (Bergqvist et al., 2013, p. 285).

Além disso, conforme Bergqvist et al. (2013), a inclusão de casos de fracasso aponta para a necessidade de que seja dada maior atenção àqueles que se opõem a estas políticas e as suas formas de organizar essa resistência. Isto permite a verificação das dinâmicas de interação das estratégias adotadas por tais atores (Bergqvist et al., 2013). Como apontado por Josefsson (2020), caso deixemos de fazer isso, ao invés de considerarmos as ações dos agentes contrários à política, podemos responsabilizar, justamente, aqueles que estavam atuando pela mudança.

Seguindo estas recomendações, nesta Tese, eu analiso três casos que variam em relação ao sucesso e ao fracasso na adoção e implementação de leis de paridade de gênero enquanto uma política específica. Para isso considero os/as proponentes – agentes de mudança – e os/as oponentes – agentes de resistência – da paridade, as suas estratégias e os usos de instituições formais (e informais) para a obtenção dos seus objetivos.

No que tange à resistência, é necessário estabelecer o ponto de partida que adoto para analisá-la, tal como realizado em relação à mudança. Aqui, parece interessante pontuar que há uma crescente literatura voltada para diferentes contextos nacionais e regionais, mas especialmente para o cenário latino-americano, que identifica o fortalecimento de movimentos

antigênero e um movimento de *backlash*, ou de reação, aos recentes avanços de pautas de igualdade de gênero (Corredor, 2019; Biroli; Caminotti, 2020). Evidentemente, a resistência à qual faço referência aqui não pode ser entendida como correspondente a este *backlash*. De toda forma, resistências relacionadas ao *backlash* antigênero não podem ser descartadas.

Apesar de ser um fenômeno global, o *backlash* antigênero tem características regionais, refletindo na América Latina uma recente colaboração entre grupos conservadores católicos e evangélicos e atores seculares reunidos em torno da ideia de que a família está “em risco” diante da chamada “ideologia de gênero” (Biroli; Caminotti, 2019). Estas recentes campanhas antigênero fornecem aos grupos conservadores uma linguagem comum geralmente mobilizada em oposição a temas relacionados à sexualidade e a direitos reprodutivos, mas não necessariamente restrita a eles; fornecendo enquadramentos alternativos para direitos e para as relações de gênero (Biroli; Caminotti, 2019; Caminotti; Tabbush, 2020).

Entre eventos recentes nos quais essa linguagem foi acionada, Biroli e Caminotti (2019) citam as eleições em países latino-americanos nos quais a agenda relacionada ao gênero se tornou uma clivagem política importante, o *impeachment* de Dilma Rousseff no Brasil, a rejeição do acordo de paz na Colômbia e a votação contrária a uma proposta de lei de paridade de gênero na representação política no Paraguai, em 2018. Conforme apontam Caminotti e Tabbush (2020), no recente caso paraguaio, a proposta de paridade de gênero foi associada à “ideologia de gênero” e, portanto, a um projeto que levaria à “dissolução da família tradicional”.

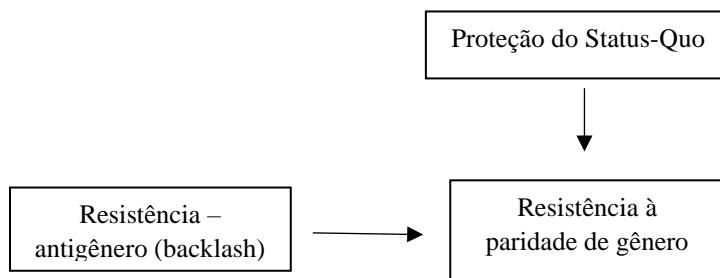
Ao analisarem os debates parlamentares paraguaios, Caminotti e Tabbush (2020) identificaram que os parlamentares atrelaram sua posição contrária à paridade de gênero a sua oposição ao casamento entre pessoas do mesmo sexo e à descriminalização do aborto. Segundo eles, redes de *lobby* internacional pela “ideologia de gênero” estariam por trás de todas essas iniciativas (Caminotti; Tabbush, 2020). Embora a agenda antigênero esteja ganhando espaço em todos os países aqui estudados, no caso brasileiro a sua relação com o reduzido espaço da paridade de gênero parece mais evidente. Relatos de pessoas servidoras do Congresso Nacional indicam que, nos últimos anos, houve uma perseguição ao uso do termo “gênero” em propostas legislativas e programas de governo.

Estas formas de *backlash* não são uma reação ao aumento de mulheres na política, mas sim ao avanço de uma agenda propositiva de gênero, à qual a paridade pode ou não ser atrelada. Desta forma, aqui, entendo o *backlash* antigênero como um possível elemento constitutivo da

resistência às medidas de paridade de gênero. Porém, essa resistência não se restringe à oposição a tal agenda.

Muito longe de ser uma característica progressista de atores que resistem à dominação e à opressão; a resistência a qual faço referência trata da oposição a uma transformação progressista, qual seja: a entrada de um número significativamente maior de mulheres nos espaços da representação política de maneira paritária. Como já visto, essa resistência pode incorporar elementos de uma refutação de temas relacionados ao gênero de forma mais abrangente. Por outro lado, no caso da objeção à paridade de gênero, parecem ser ainda mais presentes elementos relacionados a uma resistência dedicada a proteger o espaço e o poder das elites políticas, brancas e masculinas, o *status quo*.

Como ilustrado pelo organograma abaixo, a resistência à paridade de gênero seria parte de um movimento que visa proteger o *status quo* e o espaço das elites políticas, mas absorveria ainda elementos relacionados a outro tipo de resistência, qual seja: um movimento contrário às agendas de gênero. É claro que ideias contra o que chamam de “ideologia de gênero” podem ser acionadas apenas como estratégias discursivas que colaboram para o mesmo objetivo final de proteção das respectivas elites políticas.



Assim, a oposição à adoção e implementação de leis de paridade de gênero é uma das manifestações de uma resistência que opera no sentido contrário à inclusão de novos atores políticos nos espaços formais de tomada de decisão, sejam eles minorias políticas em termos étnicos e raciais, de classe, gênero ou orientação sexual. Tendo em vista que estas elites políticas costumam ser compostas majoritariamente por homens, a manutenção do *status quo* opera no sentido contrário à promoção de patamares de igualdade de gênero; resistindo, portanto, às medidas de paridade que alteram significativamente o espaço disponível para que estas elites exerçam o poder.

Ou seja, nesta pesquisa, debruço-me sobre as resistências à paridade de gênero entendendo-as como expressão de resistências que se opõem a qualquer iniciativa que vise à alteração da composição das elites políticas e da distribuição do poder. Nesta concepção, os seus agentes são os atores empenhados na manutenção do *status quo* que compõem as elites políticas, transitando entre cúpulas partidárias e cargos políticos eletivos ou de designação. Estes são, majoritariamente, homens brancos, já que além de prevalecerem entre as elites políticas, nos casos de leis de cotas de candidaturas ou paridade de gênero, são eles que terão o seu espaço para exercício do poder reduzido.

Este entendimento da resistência vai ao encontro das definições apresentadas pela literatura feminista dedicada ao tema (Lombardo; Mergaert, 2013; Celis; Lovenduski, 2018; Krook, 2016; Josefsson, 2020). Essa literatura tem apontado que a resistência a temas relacionados à igualdade de gênero ou à representação política de mulheres pode ser mais ou menos visível (Celis; Lovenduski, 2018; Lombardo; Mergaert, 2013). As formas mais explícitas de resistência seriam a rejeição de regras que alteram a desvantagem feminina no acesso a espaços de poder e ao poder de fato, a oposição direta às cotas de gênero ou a recusa em fortalecer seções partidárias de mulheres (Celis; Lovenduski, 2018, p. 158). Enquanto a resistência menos visível se daria através da manutenção de instituições informais que operam no sentido contrário às transformações feministas (Celis; Lovenduski, 2018, p. 158).

Outra forma de entender as diferenças entre os padrões de resistência é dividi-los em formas passivas e ativas (Josefsson, 2020). Neste entendimento, as primeiras têm como objetivo evitar que temas relacionados ao gênero entrem na agenda política; já as formas ativas de resistência aparecem na medida em que a chegada destes temas à agenda política se torna inevitável (Pincus, 1997 apud Holli et al., 2006).

As formas ativas de resistência podem ser acionadas de formas mais visíveis, no caso da paridade, através de discursos políticos claramente direcionados contra estas medidas, rejeição das propostas; pedidos de recurso ou revisão das regras eleitorais, geralmente direcionados ao Tribunal Eleitoral; reinterpretações de medidas de paridade já aprovadas, entre outras. Estas são formas que, como veremos, apareceram no México, na medida que partidos políticos procuravam uma forma de não serem obrigados a seguir a paridade. Contudo, formas ativas também podem ser invisíveis como no caso da oposição ativa através de instituições

informais que limitam os efeitos de leis de paridade já aprovadas e prejudicam sua implementação.

3.4 Agentes e Mecanismos de Mudança e Resistência nas Esferas da Representação Política

Para a análise e comparação dos estágios ilustrados na Tabela 2, bem como para a identificação de mecanismos causais interligados que conduziram aos diferentes resultados nos casos estudados, meu foco se dirige aos atores favoráveis e contrários à mudança, chamados aqui, respectivamente, de agentes de mudança e agentes de resistência, e à forma como estes utilizam mecanismos institucionais para a obtenção do resultado que almejam. A atenção aos agentes permite, por um lado, restringir o foco da pesquisa e, por outro, evita confusões entre o viés implícito de determinados mecanismos e a resistência ativa daqueles que procuram manter a dominação masculina branca da representação política (Bjarnegård, 2018). Este foco, porém, não exclui a análise do contexto institucional, que como veremos, pode ser mais ou menos favorável à adoção e implementação de medidas de paridade.

Em relação à representação descritiva de mulheres e os mecanismos voltados para o seu aprimoramento, há uma ampla literatura sobre a adoção e implementação de políticas de cotas de gênero para candidaturas dedicada a identificar os agentes e os fatores que explicam como e porque cotas de gênero foram implementadas em contextos nacionais variados. Da mesma forma, estudos mais recentes (Peña, 2016; Samqui, 2016; Piscopo, 2016; Winter, 2019) vêm identificando novas estratégias e agentes por trás das dinâmicas de transição de cotas para as leis de paridade na América Latina.

Redes Interpartidárias

Essas pesquisas apontam para a relevância da performance e das estratégias de agentes de mudança atuando de forma intrapartidária, a partir de secretarias partidárias de mulheres, em redes interpartidárias de mulheres políticas e organizações nacionais e internacionais de mulheres, instituições internacionais, agências nacionais de políticas para mulheres, elites políticas e integrantes de cortes nacionais (Krook, 2009; Hughes et al., 2015; Freidenvall; Krook, 2011; Bruhn, 2003; Lubertino, 2003; Celis et al., 2011; Baldez, 2004; Caminotti, 2009; Caminotti, 2014).

A centralidade e as estratégias de redes interpartidárias de mulheres em defesa das cotas são identificadas em diferentes estudos. Para a adoção de cotas de candidatura no México e na Bolívia, entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, por exemplo, redes interpartidárias de mulheres desenvolveram estratégias de abordagens cruzadas, nas quais defensoras das cotas de um partido procuravam dialogar com dirigentes de outros partidos, buscando dificultar uma simples recusa ao diálogo (Baldez, 2004; Winter, 2019). Estratégia que se repetiu no México quando foram dados os passos de constitucionalização e aprofundamento da paridade.

Redes multipartidárias também foram fundamentais para a elaboração de discursos compartilhados em torno das cotas de gênero. Como apontam Celis et al. (2011), essas estratégias discursivas procuraram sustentar as cotas de gênero repensando e atribuindo novos conteúdos a conceitos como democracia e representação. Ao estudar o caso da Argentina, Caminotti (2009) destaca que o desenvolvimento de discursos compartilhados de forma multipartidária, atrelando a adoção de cotas à democracia, foi uma condição necessária para o sucesso das cotas.

Estratégias relacionadas ao aumento da publicidade negativa foram empreendidas por redes intrapartidárias e interpartidárias de mulheres, sendo utilizadas por defensoras das cotas em diferentes estágios e contextos. No México, por exemplo, mulheres organizadas dentro do primeiro partido a adotar cotas internas (PRD) exigiram que a proposta fosse votada de forma aberta e diante da mídia na sessão plenária do congresso (Bruhn, 2003). Mais para frente, no processo de adoção de uma lei nacional de cotas de gênero no México, as defensoras das cotas procuraram manter a atenção pública focada no tema (Baldez, 2004). Já na Argentina, a sessão de votação da lei de cotas na Câmara de Deputados foi marcada pela intensa presença de mulheres defensoras das cotas nas galerias do plenário, pressionando deputados e evidenciando os custos de um voto contrário à medida (Lubertino, 2003; Caminotti, 2014).

Elites Políticas Masculinas e Partidos Políticos

O caso da Argentina também ilustra a importância do apoio de lideranças políticas centrais, na medida em que o suporte do Presidente do país foi outra condição necessária (Caminotti, 2009). Conforme identificado por Caminotti (2009), diante do apoio presidencial de Carlos Menem à proposta de cotas, a fidelidade partidária funcionou como um mecanismo institucional importante, garantindo o voto favorável dos legisladores do seu bloco partidário.

Da mesma forma, o apoio presidencial de Rafael Correa e de Evo Morales foi fundamental para o avanço das reformas de paridade de gênero no Equador e na Bolívia, respectivamente (Quelal, 2013; Winter, 2019).

Evidentemente, este apoio não necessariamente reflete um comprometimento genuíno com a promoção da igualdade de gênero. Ele pode refletir o grau de proximidade e influência de mulheres em posições de liderança política; no caso da Bolívia, por exemplo, a proximidade entre Evo Morales e mulheres indígenas, originárias e camponesas, que eram importantes lideranças políticas, foi um dos fatores cruciais para a reforma de paridade (Franco Pinto, 2017) (Winter, 2019). Ademais, o apoio de figuras políticas centrais – como presidentes – a medidas de igualdade de gênero pode resultar de cálculos racionais; em relação ao caso da Argentina, por exemplo, Caminotti (2009) pondera que o apoio às cotas pode ter funcionado como forma de afirmação da autoridade presidencial sem um custo material direto.

Alguns estudos na área se voltaram justamente para entender por que elites políticas masculinas, como líderes partidários e legisladores, apoiam reformas de cotas de gênero e de paridade em determinados contextos. Embora à primeira vista este apoio pareça irracional, estes estudos apontam para os benefícios estratégicos trazidos pelo apoio às cotas partidárias ou enquanto legislação nacional. Refletindo sobre a adoção de cotas partidárias no México, Baldez (2004) destaca que esta pode ser uma alternativa à implementação de primárias, para os partidos reivindicarem características democráticas, ao mesmo tempo em que aumentam o poder de líderes partidários em processos de seleção de candidatura. Também em relação às cotas partidárias, Caul (2001) aponta para três fatores determinantes: mulheres em altas posições dentro do partido, valores de esquerda e contágio entre partidos.

Para o apoio às cotas de gênero enquanto lei nacional, Weeks (2018) destaca o papel da competição interna e externa aos partidos políticos. Em relação à competição interpartidária, o apoio a uma legislação nacional de cotas pode ser uma forma de competir por votos femininos, por exemplo, ou ainda caso o partido veja como uma desvantagem competitiva a adoção de cotas partidárias, embora em consonância com seus valores políticos, esta pode ser uma forma de submeter todos os partidos às mesmas condições (Weeks, 2018). Por outro lado, diante de disputas internas entre lideranças partidárias locais e nacionais, o apoio a uma legislação nacional de cotas pode ser uma forma das últimas ganharem controle sobre as primeiras

(Weeks, 2018). Ademais, o apoio de legisladores a uma lei de cotas pode ser resultado da expectativa de apoio em outras matérias do seu interesse (Caminotti, 2014).

Apesar de possíveis cálculos racionais levarem as elites políticas masculinas a apoiarem medidas afirmativas como cotas e paridade; na maior parte das vezes, estes atores operam como agentes de resistência. Neste sentido, líderes partidários podem procurar nomear suas esposas e filhas como candidatas (Krook, 2016), nomear candidaturas femininas de fachada, que não recebem recursos e muitas vezes são postuladas sem o conhecimento da candidata (Wylie; Gatto, 2021), ou ainda pressionar que candidatas eleitas renunciem, para que seus suplentes homens assumam (Krook; Sanín, 2016; Freidenberg; Gilas, 2021).

Autoridades Eleitorais e Poder Judiciário

As cortes eleitorais e o poder judicial também vêm sendo identificados como atores importantes e potenciais agentes de mudança tanto para a adoção quanto para implementação de leis de cotas e paridade. Na Costa Rica, por exemplo, a reforma em seu Código Eleitoral aprovada prevendo 40% de cotas de gênero não estabelecia um mandato de posição (Chavarría, 2014). Foi o Supremo Tribunal Eleitoral (*Tribunal Supremo de Elecciones* – TSE) que interpretou a norma determinando a alocação de candidatas em posições elegíveis através de um mandato de posição (Chavarría, 2014; Torres García, 2013). O TSE também deu o primeiro passo para a paridade, ao apresentar uma reforma eleitoral em 2001 que previa a alternância de gênero com objetivo paritário (Torres Garcia, 2013).

A Suprema Corte mexicana também foi central ao reconhecer a legitimidade e constitucionalidade das cotas diante de uma ação partidária que alegava a inconstitucionalidade das cotas de gênero adotadas no estado de Coahuila (Baldez, 2004). Outra decisão crucial da Suprema Corte mexicana deu-se em 2011, estabelecendo que as cotas deveriam ser cumpridas em candidaturas por representação proporcional e por maioria simples, com fórmulas de candidatura com titulares e suplentes do mesmo gênero (Ortiz Ortega; Scherer Castillo, 2019). Como será melhor explorado nos próximos capítulos, a Suprema Corte e as autoridades eleitorais seguiram cumprindo um papel central para os passos seguintes dados no México. No Brasil, passos importantes para aumentar o número de mulheres eleitas e também de pessoas negras vêm sendo dados através da ação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF) (Araújo; Rodrigues, 2023). Estes passos estão ligados a decisões

referentes aos recursos de campanha que devem ser proporcionalmente distribuídos às mulheres e às pessoas negras.

Tratados, Redes e Instituições Internacionais

Além disso, estas pesquisas também identificam mecanismos de pressão internacional principalmente conferências e tratados da ONU (Hughes et al., 2015; Bush, 2011). Muitos destes documentos produzidos por organismos internacionais enfatizam esforços que devem ser feitos para o acesso das mulheres aos espaços de tomada de decisão, produzindo enquadramentos que classificam como modernos e democráticos os países que seguem suas recomendações (Hughes et al., 2015). Dessa forma, países menos democráticos podem optar pela adoção de cotas para serem mais bem avaliados pela comunidade internacional (Hughes et al., 2015). Neste sentido, analisando qualitativamente o caso do Afeganistão, Bush (2011) argumenta que a preocupação com investimento internacional e com sua reputação na comunidade global incentiva países em desenvolvimento e sociedade pós-conflito a adotar cotas de gênero.

Apesar disso, em muitos países – principalmente na América Latina – a adoção de cotas e, também, a transição para a paridade de gênero estão, de fato, relacionadas a um processo de expansão democrática, e não a um esforço de mascarar autocracias. Há, nesse sentido, uma tendência de aumento de reivindicações por maior representação política de mulheres em contextos de expansão de direitos políticos e liberdades civis (Hughes et al., 2015; Dahlerup; Freidenvall, 2005). De toda forma, a relação estabelecida pela comunidade internacional e regional entre cotas e, no contexto latino-americano atual, entre paridade de gênero e democracia (Zetterberg; Bush, 2020) é um elemento que não desconsidero nesta Tese.

Como observa Krook (2009), dois documentos centrais para os processos domésticos de muitos países foram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), de 1979, e a Plataforma de Ação de Pequim, de 1995. Nos três países que estudo aqui, a CEDAW foi repetidamente mobilizada, e parece ter ganhado ainda mais centralidade no processo mexicano, na medida em que foi enquadrada como norma constitucional. No caso da difusão da paridade de gênero na América Latina, ganharam centralidade os consensos produzidos pelas Conferências da CEPAL (Piatti-Crocker, 2019).

Também vêm sendo objeto de pesquisa o papel de redes feministas transnacionais para a adoção de cotas e a contribuição de espaços como conferências internacionais e regionais para a formação destas redes (True; Mintrom, 2001; Alvarez et. al., 2003) e para a propagação de discursos e argumentos vinculados tanto às cotas, quanto à paridade de gênero (Piatti-Crocker, 2019). Retomo e desenvolvo estes elementos em diferentes pontos desta Tese.

3.5 Conclusões

Neste capítulo, meu objetivo foi apresentar o enquadramento teórico desta Tese, bem como evidenciar achados da literatura na área que serviram como ponto de partida para os eixos que investigo ao longo deste estudo. Desta forma, recuperei as contribuições do institucionalismo feminista, do institucionalismo histórico e discursivo. Apresentei a conceitualização de instituições formais e informais e seu aspecto generificado, que serviu como ponto de partida para o olhar lançado a cada caso que estudei.

Neste esforço, também apresentei a forma como a mudança institucional é definida e operacionalizada ao longo desta Tese. Isso envolveu apresentar uma definição menos restritiva de *path dependence* e a apresentação de tipologias de mudança, com a definição daquelas mais pertinentes aqui, a *sobreposição de camadas* e a *conversão*. Definida a mudança, também evidenciei a forma como operacionalizo o conceito de resistência. Assim, ficou claro que, nesta Tese, a resistência é a ação intencional de defensores do *status quo* para que não haja alterações no perfil das elites políticas e daqueles que alcançam a representação política de forma majoritária. Esta classificação permite que, ao longo desta Tese, o fracasso seja visto como resultado intencional de ações e estratégias que se opõem aos objetivos de agentes de mudança.

Na última seção deste capítulo, minha intenção foi apresentar um mapa de aspectos já sistematizados pela literatura. Reconhecendo, portanto, de onde esta pesquisa parte e os esforços já realizados no campo que a impulsionam. Ao longo de toda esta Tese, estes elementos reaparecem de forma mais ou menos explícita, de modo que a leitura prévia deste Capítulo, permite que alcancemos o estudo de cada caso com um plano de fundo e um guia para a leitura.

4. Um caso de Sucesso: Avanços Graduais Até a '*Paridade em Tudo*' no México

O primeiro caso para o qual me volto nesta Tese é o do México. Dentre os países que comparo neste estudo, este corresponde a um caso de sucesso que conta tanto com medidas de paridade de gênero, quanto com resultados eleitorais efetivamente paritários. Desta forma, no caso mexicano, agentes de mudança encontraram – em um caminho gradual – formas de superar estratégias de resistência nos diferentes estágios da política.

O princípio de paridade de gênero foi constitucionalizado no país em 2014 e, em seguida, foram aprovadas as leis que transformaram o princípio em uma política de igualdade de gênero. Três anos depois, o Instituto Nacional Eleitoral (INE) aprovou um acordo que restringiu as formas de transgressão da lei. E, em 2019, o México deu um passo adicional por meio da Reforma Constitucional de Paridade de Gênero nos Órgãos do Estado, popularmente conhecida como *Paridad En Todo* (Paridade em Tudo), que alargou o princípio da paridade. Essa reforma estendeu a aplicação de medidas paritárias do legislativo ao executivo e ao judiciário em todos os níveis federativos.

Para entender como foi possível que o México se tornasse um caso de sucesso no que toca à paridade de gênero na política, com uma legislação que serve de modelo para a região e para o mundo, divido este capítulo em quatro seções. Na primeira, volto-me para o contexto de entrada da paridade de gênero na agenda política mexicana. Para montar este cenário, apresento brevemente o contexto democrático do país, seu sistema eleitoral e os/as agentes de mudança e de resistência que interagem ao longo destes anos de evolução normativa referente à representação política das mulheres. Na segunda seção, apresento a evolução cronológica da paridade no país, começando ainda nas medidas de cotas de gênero nas candidaturas, passando pelas decisões judiciais e de autoridades eleitorais e alcançando as duas reformas constitucionais que versaram sobre a paridade de gênero na política. Na seção seguinte, volto-me às estratégias mobilizadas e às interações entre agentes em diferentes posições. Por fim, a quarta seção introduz os pontos de resistência aos quais opositores da paridade ainda se apegam para tentar garantir os espaços de controle masculino do poder.

4.1 Montando o Cenário: Instituições Democráticas e Agentes da Paridade de Gênero no México

Ao contrário da maioria dos países latino-americanos, o México não experimentou golpes militares nem ditaduras na segunda metade do século XX. No entanto, durante cerca de setenta anos, o país foi governado por um único partido, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), em um regime muitas vezes chamado de sistema partidário hegemônico (Klesner, 2005). Desde a sua fundação em 1929 até o ano 2000, o PRI não perdeu nenhuma eleição presidencial. Ademais, o PRI manteve sua hegemonia no legislativo, sem perder nenhuma disputa ao Senado entre 1929 e 1988 e, raramente, ocupou menos de 98% da Câmara de Deputados neste período.

A transição desse regime praticamente monopartidário para a democracia ocorreu por meio de reformas políticas entre 1977 e 1997, culminando na eleição de Vicente Fox, do Partido Ação Nacional (PAN), à presidência em 2000, marcando a primeira vez que o PRI não liderou o executivo nacional desde a sua fundação (Riberti, 2020). A reforma política de 1977, que marcou o início da transição democrática, introduziu a Lei Federal de Organizações Políticas e Processos Eleitorais (LOPPE), por meio da qual os partidos políticos puderam adquirir registro legal e definitivo, também foram adotadas medidas que facilitaram o ingresso de novos partidos na competição eleitoral. Ademais, a lei inseriu a representação proporcional para a eleição de parte dos representantes que ocupariam a Câmara de Deputados (Riberti, 2020).

Na década de 1980, outras reformas regularam o financiamento público dos partidos políticos e aumentaram o número de representantes eleitos por representação proporcional (Gallardo, 2014). Com a chegada da década de 1990, foi criado no México o Instituto Federal Eleitoral (IFE), que conferiu validade e maior legitimidade às eleições, sendo que a partir da sua criação outros partidos políticos conseguiram permear a vida democrática mexicana (Gallardo, 2014).

O México é uma república federativa composta por 32 entidades federativas, que incluem 31 estados e 1 distrito federal, todos com autonomia em seu regime interno. Nos estados, o poder legislativo é unicameral, enquanto o Congresso da União é bicameral, composto por uma Câmara de Deputados e um Senado. Os deputados e deputadas da Assembleia Legislativa do Distrito Federal e dos estados são eleitos pelo princípio de maioria simples e representação proporcional, de acordo com as disposições de suas Constituições locais. Aqui, vale pontuar, que, como veremos ao longo deste capítulo, a independência dos estados na determinação de

seus sistemas eleitorais foi um elemento institucional expressivo para as mudanças conquistadas a nível nacional no sentido da paridade de gênero na política.

A Câmara de Deputados é renovada a cada 3 anos, totalizando 500 membros, sendo 300 eleitos em distritos uninominais por maioria simples e 200 pelo princípio de representação proporcional em listas regionais fechadas, em circunscrições plurinominais.

Quadro 5 – Composição da Câmara dos Deputados do México

Sistema Eleitoral	Número de Representantes
Maioria simples	300
Representação proporcional com listas fechadas	200

Fonte: Elaboração própria

Já o Senado é renovado a cada 6 anos e é composto por 128 representantes. Cada estado elege 2 senadores/as pelo princípio de maioria simples e 1 senador/a pela primeira minoria. Cada partido apresenta uma lista por entidade federativa com duas fórmulas de candidaturas, a lista mais votada é eleita por inteiro. Já a segunda lista mais votada elege apenas a primeira fórmula de titular + suplente (princípio de primeira minoria). Além disso, 32 senadores/as são eleitos/as por representação proporcional em uma circunscrição nacional plurinomial.

Quadro 6 – Composição do Senado do México

<i>Circunscrição Eleitoral</i>	<i>Sistema Eleitoral</i>	<i>Número de Representantes</i>
<i>32 Estados + Distrito Federal</i>	Maioria simples	64
<i>32 Estados + Distrito Federal</i>	Primeira Minoria	32
<i>Nacional Plurinomial</i>	Representação proporcional com lista fechada	32

Fonte: Elaboração própria

A cada seis anos, o México realiza eleições para os/as ocupantes do Poder Executivo, incluindo a Presidência da República, as Governações de cada estado e as Presidências Municipais. O sistema eleitoral dos municípios mexicanos consiste em *ayuntamientos* compostos por uma Presidência Municipal (equivalente à prefeitura), Síndicos/as e *Regidores/as*, cuja quantidade varia de acordo com a população do município. O sistema eleitoral para a formação dos *ayuntamientos* difere entre os estados, com algumas localidades

utilizando regras de pluralidade ou regras proporcionais em uma lista única, e algumas utilizando listas proporcionais para a eleição de *regidores* e listas de maioria simples para os demais cargos

O sistema eleitoral mexicano reúne, portanto, características convencionalmente identificadas como benéficas à inclusão democrática, tal como o sistema proporcional, e outras prejudiciais à eleição de mulheres e à aplicação de cotas, como é o caso do sistema majoritário. Apesar disso, as mudanças empreendidas no país no sentido da paridade de gênero na política foram capazes de se adaptar às particularidades de cada sistema eleitoral.

Partidos Políticos

O México possui sete partidos políticos nacionais: Partido Ação Nacional (PAN), Partido Revolucionário Institucional (PRI), Partido da Revolução Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista do México (PVEM), Partido do Trabalho, Movimento Cidadão (MC) e Movimento Regeneração Nacional (MORENA). Os três primeiros partidos listados corresponderam durante um longo período às principais forças políticas no México, estruturando o sistema de partidos do país (Martínez-Hernandéz; Rosales, 2017). Mais recentemente, o MORENA despontou como uma poderosa força política da democracia mexicana.

O mais antigo entre os partidos é o PRI que, como visto, manteve-se hegemônico da sua fundação, em 1929, até o ano 2000. O partido teve origem na reunião de diferentes grupos que ganharam força com o triunfo da Revolução Mexicana (Martínez-Hernandéz; Rosales, 2017). Assim, em seus primórdios, o PRI estava ligado a uma ideologia nacional revolucionária e a agendas que defendiam os direitos da classe trabalhadora e camponesa (Klesner, 2005). Entre 1986 e 1992, no entanto, o partido adotou uma perspectiva neoliberal e tecnocrática, localizando-se hoje no centro ideológico (Martínez-Hernandéz; Rosales, 2017). Atualmente, o PRI é o segundo maior partido em termos de pessoas filiadas no México. A sua bancada, que na década de 1990 era praticamente hegemônica, é hoje a terceira maior no Senado e na Câmara de Deputados.

O Partido Ação Nacional (PAN) foi fundado no final da década de 1930, junto com outros grupos de direita que nasciam em oposição ao governo *priista* (Vázquez, 2013). Nascido desta oposição, o PAN se aproximava da democracia cristã, identificado com uma classe

empresarial e conservadora (Martínez-Hernandéz; Rosales, 2017). O partido que se mantém entre a direita e a centro-direita (Martínez-Hernandéz; Rosales, 2017) possui a segunda maior bancada no Senado e na Câmara de Deputados, ao mesmo tempo em que é o menor em número de filiações válidas.

Em 1989, dissidentes descontentes com o autoritarismo interno do PRI fundaram o Partido da Revolução Democrática (PRD) (Martínez-Hernandéz; Rosales, 2017). O partido, situado entre a esquerda e a centro-esquerda, é classificado como ator canalizador da abertura democrática que se intensificou nos anos 1990 (Martínez-Hernandéz; Rosales, 2017). Hoje, o PRD é a menor força política no Congresso da União e o terceiro maior partido em número de filiados. A redução do espaço ocupado pelo PRD no Congresso da União é concomitante com o crescimento de uma nova força política à esquerda, o Movimento Regeneração Nacional (MORENA).

Diferente dos vários partidos fundados entre 1988 e 2012 que não conseguiram consolidar uma identidade ou superar um núcleo limitado de simpatizantes, o MORENA ganhou força rapidamente (Espinoza Toledo; Navarrete Vela, 2016). O partido foi fundado em 2014 pelo atual presidente do México e antigo militante do PRD, Andrés Manuel López Obrador. López Obrador foi presidente do PRD e candidato à presidência pelo partido em 2006 e 2012. Ao fundar seu novo partido de esquerda, ele levou consigo outros grupos internos do PRD (Lucca, 2019). Além da presidência, o MORENA ocupa, hoje, 47,6% do Senado e 40,4% da Câmara de Deputados e é o partido político com o maior número de filiados no México.

Aqui, vale pontuar que 5% da população mexicana é filiada a um partido político. Destes, 58% dividem-se entre o PRI e o MORENA. Chama atenção, ainda, que do total de pessoas filiadas a partidos políticos no México, aproximadamente 61% são mulheres¹⁶. Desta forma, todos os partidos políticos mexicanos têm mais mulheres do que homens no seu total de filiados.

Diferente do que veremos no caso panamenho, no México, é possível entender que a competição entre os partidos os levou a se aproximar, mesmo que superficialmente, de medidas afirmativas para a participação política de mulheres. Neste sentido, confirmando o que é indicado pela literatura (Matland; Studlar, 1996), o PRD, que é considerado um partido de

¹⁶ Calculado a partir de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional Eleitoral (INE). Disponível em: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/>.

esquerda, foi o primeiro a adotar cotas de gênero voluntárias em 1990 (Baldez, 2004). Oriundo de dissidentes do PRI, insatisfeitos com processos internos autoritários, o PRD tinha a democracia interna como fator importante (Baldez, 2004). Este fator, somado aos esforços das mulheres do partido, fizeram com que ele adotasse cotas de gênero de 20% para mulheres em posição de liderança interna, em 1990. Em 1993, esse percentual subiu para 30%, aplicando-se aos postos internos e de eleição popular (Baldez, 2004). Como observa Baldez (2004), os avanços promovidos pelo PRD pressionaram o então partido dominante, o PRI, não só a adotar cotas internas em 1996, como a abrir espaço para normas neste sentido na legislação nacional.

Atualmente, os partidos políticos mexicanos incorporam normas formais de igualdade e paridade de gênero na política de forma heterogênea. Os estatutos partidários mais completos neste aspecto são do PRI, PRD e MORENA que reconhecem explicitamente a aplicação da paridade de gênero nos cargos de eleição popular e nos cargos de direção interna, estabelecem procedimentos para a seleção de candidaturas respeitando a paridade, preveem a formação política de lideranças femininas e abordam a violência política de gênero.¹⁷ O estatuto do Partido do Trabalho inclui todos estes elementos menos a formação de quadros e lideranças mulheres.

Por outro lado, PAN, PVEM e MC possuem menos referências explícitas em seus estatutos a esses temas. O PAN inclui referências à paridade em cargos de eleição popular e aos procedimentos de seleção de candidaturas que respeitem a paridade. O MC menciona a paridade de gênero nos cargos diretivos internos e eletivos externos. Já o PVEM não aborda nenhum destes elementos.

Apesar da variação nos estatutos partidários, é difícil dizer que algum partido mexicano se destacou como agente de mudança para a paridade. Portanto, nesta Tese, classifico os partidos políticos mexicanos como agentes de resistência que, a cada novo passo dado no sentido da paridade, encontraram novas formas de resistência. E mesmo em um contexto de “paridade em tudo” encontraram mecanismos para que o privilégio masculino na esfera política sobrevivesse. Como veremos ao longo desta Tese, os partidos políticos cumpriram sempre minimamente (quando cumpriram) com o que as leis de cotas e de paridade previam,

¹⁷ Os critérios para análise se basearam em Camal-Cheluja e Cadena-Inostroza (2020). Elas analisaram os estatutos partidários com base nestes critérios em 2020, de lá para cá algumas alterações estatutárias foram feitas.

apresentaram recursos frente ao Tribunal Eleitoral e buscaram a impugnação de acordos do Instituto Nacional Eleitoral sobre essa temática.

Certamente, para os avanços normativos no sentido da paridade de gênero e da democracia paritária no México, a união de mulheres de todos os partidos políticos foi fundamental. Ademais, o fato de muitas destas mulheres comprometidas com a agenda dos direitos políticos femininos serem lideranças importantes no interior de seus partidos e possuírem relevante influência política parece ter sido outro elemento determinante para o espaço conquistado por esta agenda no país.

Redes de Mulheres

Como vimos no primeiro capítulo, a formação de redes multipartidárias de mulheres em conjunto com agentes de mudança operando a partir de outros espaços, tais como os organismos internacionais, as cortes nacionais e as organizações não-governamentais, foi fundamental para o desenvolvimento de estratégias e para a construção de discursos (eles mesmos entendidos como estratégias discursivas) em torno da paridade de gênero na política (Krook, 2009; Hughes et al., 2015; Freidenvall; Krook, 2011; Bruhn, 2003; Lubertino, 2003; Celis et al., 2011; Baldez, 2004; Caminotti, 2009; Caminotti, 2014). No México não foi diferente. Organizações multipartidárias empenhadas no avanço dos direitos políticos das mulheres tiveram um papel fundamental desde as reivindicações de cotas de gênero, entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000.

No entanto, foi com a formação de uma nova rede, a *Rede Mulheres no Plural*, que as reivindicações por paridade de gênero ganharam força e conseguiram se impor. Entrevistadas integrantes da Rede ou que trabalharam junto com as *Mulheres no Plural* enfatizaram o seu protagonismo para o avanço da paridade no país. A *Rede* também foi reconhecida e recebeu agradecimentos no parlamento, principalmente, com a aprovação da reforma constitucional de 2019 que estabeleceu a chamada “Paridade em Tudo”. Neste momento, foram 14 intervenções no Senado e na Câmara de Deputados de agradecimentos ao trabalho empreendido pelas *Mulheres no Plural*, sendo que muitas das falas partiram de deputadas e senadoras integrantes da *Rede*.

Me sinto sumamente orgulhosa de ser testemunha de uma parte da longa luta feminista em nosso país e de algo que começou nesta mesma Câmara, há quase nove anos. Quando um grupo de mulheres, desconhecido para mim, se aproximou, através de

Clara Scherer, pedindo que eu as acompanhasse no Tribunal Eleitoral, para juntas visitarmos magistradas e magistrados para que resolvessem uma sentença que garantisse que as fórmulas de candidatos ao Legislativo fossem de um só gênero e evitasse o drama das *Juanitas*. Refiro-me à sentença 12624, e conseguimos. Refiro-me às minhas amigas da *Rede Mulheres no Plural*, cidadãs de todos os espaços, acadêmicas, especialistas, políticas de todas as ideologias, advogadas feministas, comunicadoras e magistradas que defenderam com paixão e constância os direitos políticos das mulheres. Hoje, elas estão aqui presentes e eu peço um forte aplauso para elas. (Deputada Marcela Peimbert, Câmara de Deputados do Honorável Congresso da União, LXIV Legislatura, 23 de maio de 2019¹⁸).

A fala da Deputada do PAN faz referência ao contexto de criação da *Rede Mulheres no Plural* que se deu diante da renúncia de um grupo de mulheres eleitas – chamadas de *juanitas* – para que seus suplentes assumissem os cargos. A estratégia de resistência empreendida pelos partidos políticos provocou à organização de novos agentes e estratégias de mudança. Além da fala de Marcela Peimbert, entrevistadas para esta Tese também creditaram a criação da *Rede* a este evento. Teresa Hevia, integrante da *Rede Mulheres no Plural* e ex-diretora do Instituto Nacional de Mulheres (INMUJERES), explicou como foi possível a conformação da Rede¹⁹. De acordo com ela a *Rede Mulheres no Plural* foi criada:

(...) pela iniciativa de algumas poucas mulheres com muito poder político no México. Um grupinho de dez mulheres que se propuseram a convidar outras mulheres que também tinham muita estatura política, que eram reconhecidas pelos seus partidos. Convidaram para trabalhar especificamente para que mais mulheres chegassem aos cargos no âmbito municipal que era onde se destacava mais. E também para impulsionar reformas na lei eleitoral. Com este primeiro grupo de mulheres admiradas e de prestígio, foi muito simples atrair outras mulheres que não eram tão visíveis, mas que tinham muito para contribuir. (...) Quanto mais mulheres poderosas tinha, mais despertava o desejo entre as outras de participar. Porque era um grupo de elite, com visibilidade na mídia. Você estava junto da governadora, da magistrada. (Entrevista com Teresa Hevia, realizada de modo virtual, dia 01/08/2022).

Como o trecho acima evidencia, a *Rede* reúne, fundamentalmente, mulheres da elite política mexicana que detém considerável grau de influência pública. Além de deputadas e senadoras, integram as *Mulheres no Plural* governadoras e ex-governadoras, presidentas e ex-presidentas de partidos, mulheres que foram candidatas à Presidência da República e magistradas. Além disso, costumam integrar a *Rede* as mulheres à frente do INMUJERES, o que garante um canal de diálogo e de aproximação com o Executivo federal.

¹⁸ Tradução nossa.

¹⁹ Teresa Hevia foi diretora do INMUJERES entre 2001 e 2011. Nos anos seguintes, ela trabalhou como coordenadora e assessora de programas da ONU em parceria com o Tribunal Eleitoral e com o INMUJERES voltados aos direitos políticos das mulheres.

Com esta composição, a *Rede* possui membros nas principais instituições com as quais busca dialogar, o que permite que ela exerça uma pressão interna e externa para a mudança institucional. Por fim, também formam as *Mulheres no Plural* mulheres com menos influência política, mas que trazem outros tipos de capital, como é o caso das jornalistas e das acadêmicas. Atualmente, a *Rede Mulheres no Plural* tem 120 integrantes. Como relatado em entrevista, o objetivo não é aumentar a quantidade de membros, mas manter a unidade em torno dos direitos políticos das mulheres e agregar integrantes que aportem avanços. A unidade da agenda do grupo em torno dos direitos políticos foi um ponto bastante enfatizado nas entrevistas.

É uma aliança onde, sem dúvidas, há mulheres de direita e mulheres de esquerda e de centro. Então, o tema da saúde sexual e reprodutiva nos dividiria imediatamente. (Entrevista com Martha Tagle, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Nesse sentido, a unidade e a restrição da agenda aparecem como fundamental para a união interna das *Mulheres no Plural*. Mas, além disso, o foco neste tema também é referenciado como estratégico para as aproximações da *Rede* com outros atores. A este respeito, a Senadora Patricia Mercado²⁰, militante feminista desde a década de 1970, conta que os partidos eram convidados a conversar de maneira plural e formava-se um ambiente de confiança entre os partidos e a *Rede*:

Um ambiente de confiança de que a agenda era essa. Ou seja, não era aborto, não era violência, não era outra. Era apenas isto. Com muito cuidado, com muito cuidado para que ninguém pulasse fora deste acordo. (Entrevista com Patricia Mercado, realizada de modo virtual, dia 14/07/2022).

Além da unidade da agenda, outras duas características estratégicas das *Mulheres no Plural* ligadas à sua capacidade de agir para a mudança institucional podem ser definidas como a *pluralidade* e a *influência*.

A *pluralidade* não consiste apenas da composição diversa da rede, mas no agir em pluralidade. Como veremos ainda nas próximas seções, em momentos importantes, as *Mulheres no Plural* garantiram que magistrados do TEPJF e licenciados do INE, ou líderes dos partidos, não se reunissem apenas com uma representante da *Rede*, mas sim com uma coletividade para

²⁰ Patricia Mercado foi fundadora de dois partidos no início dos anos 2000, tendo presidido ambos. Mercado também foi representante do México na Conferência de Beijing e participou da fundação da Agrupação Política Feminista Diversa, em 1992.

que as reivindicações apresentadas fossem enquadradas não como partindo de uma ou duas mulheres, mas como uma reivindicação de uma pluralidade de mulheres.

Já a *influência* trata da concentração na *Rede* de mulheres da elite política com um elevado grau de influência no debate público mexicano. Ou seja, mais do que militantes dos partidos e aspirantes a candidaturas, as *Mulheres no Plural* reuniam aquelas que “chegaram lá”. Ao descrever algumas das estratégias empenhadas pela *Rede*, que exploro em maior detalhe na terceira seção, Claudia Pesado²¹ relata que em reuniões agendadas com líderes dos partidos:

(...) argumenta a poderosa do outro partido, a poderosa de mais outro partido, a poderosa de mais um e o acordo é construído com cada um. Ao menos é o que eu vivi, que foi em 2019. O acordo com cada líder parlamentar dentro do Congresso era de que iríamos conversar com o outro, com o líder do outro partido (Entrevista com Claudia Pesado, realizada de modo virtual, dia 06/08/2022).

A descrição acima ilustra os dois elementos: o de pluralidade e de influência. Os líderes partidários eram abordados por um grupo de mulheres poderosas de diferentes partidos, o que aumentava o custo político da sua resistência. Certamente, as *Mulheres no Plural* não são a única rede de mulheres que tem atuado no México em defesa dos direitos políticos das mulheres. No entanto, ela é a mais mencionada em estudos prévios e mesmo em debates parlamentares. Podendo ser considerada protagonista da entrada e da permanência da paridade de gênero na agenda política mexicana.

No entanto, é importante destacar ainda como agentes de mudança cruciais as redes locais de mulheres que pressionaram os partidos e os tribunais em seus respectivos Estados. As redes locais tiveram atuação fundamental provocando, através de uma série de processos de impugnação de candidaturas, um acúmulo de sentenças e de argumentos jurídicos favoráveis à paridade de gênero. Ademais, elas também foram importantes para garantir a aprovação, entre os Estados, da reforma constitucional que incorporou a paridade de gênero na política mexicana. As redes mantinham conexão à nível nacional com as *Mulheres no Plural* e foram acionadas por elas em momentos chave.

Autoridades Eleitorais

²¹ Claudia Pesado é parte da Rede Mulheres no Plural desde 2010. Ela se somou à Rede a partir da sua atuação local no Estado de Chihuahua onde integrava um grupo de promoção dos direitos políticos das mulheres.

A máxima autoridade eleitoral do México é o Instituto Nacional Eleitoral (INE). Trata-se de um órgão, instituído através da reforma constitucional de 2014, que, por sua vez, deriva de uma instituição mais antiga, o Instituto Federal Eleitoral (IFE), criado no início da década de 1990 e autônomo desde 1996. A cada nova reforma eleitoral, o IFE e, posteriormente, o INE, adquiriu mais poder (Piscopo, 2017). Com a passagem do IFE para o INE, a organização dos processos eleitorais foi nacionalizada sob a sua responsabilidade e a instituição também passou a ter poder de cooperação e de formação em relação às eleições locais, uniformizando regras e procedimentos federais nos processos locais (Maldonado, 2022). A cada ciclo eleitoral, o INE interpreta a legislação eleitoral vigente e publica acordos que regulamentam as eleições. Também é dele a responsabilidade de registrar as candidaturas dos partidos e de sancioná-los diante do não cumprimento das regras estabelecidas.

A partir das reformas eleitorais que buscavam democratizar o sistema político-eleitoral mexicano, também foi criada a corte eleitoral em 1987. Em 1996, ela passou a ser chamada de Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação (TEPJF), órgão especializado com competência constitucional e judiciária. Consta como missão do TEPJF a resolução de controvérsias em matéria eleitoral e a proteção dos direitos político-eleitorais dos cidadãos e cidadãs mexicanas. Dessa forma, cabe ao TEPJF a apreciação de recursos apresentados em discordância com as regulações do INE. O órgão é formado por uma Sala Superior composta por sete magistrados/as e cinco salas regionais formadas por três magistrados/as cada.

Devido à busca do país e dos seus partidos por reconhecimento internacional ligado às instituições democráticas, o INE (IFE) e o TEPJF conseguiram manter um bom grau de autonomia e eficácia no México (Piscopo, 2017). Certamente, o papel de agentes de mudança desempenhado pelas duas instituições de maior autoridade eleitoral no país em relação à paridade de gênero (Baldez, 2004; Freidenberg; Gilas, 2021; Piscopo, 2017) está intimamente relacionado ao grau de autonomia que estas instituições adquiriram.

No entanto, elas não foram aliadas dos direitos políticos das mulheres desde a sua criação. Entrevistadas para esta Tese relataram uma gradual transformação do INE e o do TEPJF à medida em que também se transformava a sua composição. Neste sentido, o fato de a presidência do TEPJF ter sido exercida por uma mulher, María del Carmen Alanís Figueroa, entre 2007 e 2012, foi apontado como elemento primordial para que o Tribunal se tornasse, de fato, um aliado na promoção mais efetiva dos direitos políticos das mulheres mexicanas.

Entrevistadas destacaram que, mesmo sendo a única mulher na Sala Superior do Tribunal, María del Carmen desempenhou um importante papel de negociação com os demais magistrados. Conforme reportou Teresa Hevia, a então presidente do TEPJF era bastante pressionada pelas *Mulheres no Plural* – antes e depois de se juntar à Rede – e transmitia esta pressão aos seus colegas.

Foi justamente enquanto presidido por uma mulher que, em 2011, o TEPJF iniciou atuação mais incisiva em defesa dos direitos políticos das mulheres. Da mesma forma, a presença crescente de mulheres no interior do INE foi destacada como relevante para que as interpretações das legislações eleitorais favorecessem as mulheres. Ao ser questionada sobre a proatividade assumida pelo INE, Adriana Favela²², que se tornou conselheira do órgão em 2014, conta que chegou decidida a “fazer algo pelas mulheres”.

A verdade é que eu queria aproveitar ao máximo. E quando eu cheguei, dos 11 integrantes, apenas 3 eram mulheres. E as outras mulheres não gostavam tanto do tema, porque eram mais tranquilas. Mas elas me ajudaram a impulsionar o tema. No início, eram muitas resistências. Mas cada vez se vai conseguindo. E é claro que eu comecei a trabalhar com organizações de mulheres feministas. (...) Então, eu dizia “como veem isso?”, “venham apoiar isto?”, “ajudem-me a levar essa exigência”. Então, assim, construindo muito com as mulheres. (Entrevista com Adriana Favela, realizada de modo virtual, dia 15/07/2022).

Como procuro explorar na próxima seção, as interpretações do INE sobre a legislação eleitoral publicadas nos acordos de regulamentação das eleições passaram a dar um passo a mais do que o previsto em lei. Posteriormente, as reformas eleitorais seguintes incorporavam as últimas interpretações do INE à legislação. O mesmo ocorreu com a jurisprudência acumulada a partir das sentenças emitidas pelo TEPJF, havendo um processo de influência mútua entre a norma legal e interpretação jurídica (Freidenberg; Gilas, 2021). Neste sentido, Freideberg e Gilas (2021) indicam que, sem um alto nível de ativismo judicial, a lei eleitoral não teria conquistado os avanços que verificamos na representação descritiva das mulheres no México.

Contudo, o papel adquirido pelas autoridades eleitorais mexicanas não é apenas resultado de um processo de transformação interna destas instituições. Ele também pode ser entendido como mérito das estratégias de redes nacionais e locais de mulheres que envolviam a constante contestação da constitucionalidade de listas partidárias, leis eleitorais e acordos do INE junto à

²² Antes de se tornar conselheira do INE, em 2014, Adriana Favela foi magistrada da Sala Regional do TEPJF do Estado do México, entre 2005 e 2013. Adriana Favela foi conselheira do INE entre 2014 e 2023.

Sala Superior ou de salas regionais do TEPJF. Isto ensejou que o poder judicial se tornasse “ponta de lança para as mudanças locais”²³. Ao longo deste capítulo, a classificação do TEPJF e do INE como agentes de mudança se torna cada vez mais evidente. Também procuro apontar as estratégias construídas por outras agentes de mudança que envolviam estas duas instituições eleitorais.

Organismos e Normas Internacionais

A paridade de gênero na política conseguiu se impor na agenda mexicana em 2007, mesmo ano em que ela foi pela primeira vez abordada de forma direta por um documento produto de uma *Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe*, o Consenso de Quito (2007). Contudo, foi apenas sete anos depois que as propostas de paridade de gênero na política conseguiram superar positivamente a etapa de formulação e de tomada de decisão. De toda forma, o Consenso de Quito foi repetidamente definido como ferramenta de convencimento utilizada pelas agentes de mudança no caso mexicano.

É interessante notar que, ao invés de ser um elemento externo trazido pelas agentes de mudança mexicanas, o Consenso de Quito – assim como outros documentos regionais de direitos humanos – também é produto de sua própria militância e atuação. Sobre isto, a ex-Deputada Martha Tagle, que esteve presente na Conferência de Quito, conta que o México assumiu a liderança e contribuiu de maneira crucial para a redação sobre o tema da paridade de gênero na política. Se, por um lado, as ativistas mexicanas participavam – com centralidade – da construção do discurso regional sobre a paridade de gênero, por outro, elas mobilizavam internamente esse discurso como mecanismo externo de pressão para que o governo do país avançasse no tema. Sobre as formas de utilização interna do Consenso de Quito como ferramenta, Claudia Pesado relata que:

No caso de Chihuahua, um elemento substancial ao qual nós colamos o nosso discurso era que o Consenso de Quito nos diz que temos que caminhar para a paridade. E abordávamos o Consenso como se fosse um mandato. Nunca dizíamos a eles que não era vinculante. Porque eles eram um bando de ignorantes. (Entrevista com Claudia Pesado, realizada de modo virtual, dia 06/08/2022).

Assim, as entrevistas apontam que, quanto aos impactos regionais, o México foi tanto influenciado quanto influenciador, em relação ao discurso e às normas regionais e aos avanços

²³ Nas palavras de Ruth Zavaleta.

promovidos nos demais países da América Latina. Como veremos, outras normas internacionais – principalmente a CEDAW – também foram mobilizadas em momentos específicos do caminho de mudanças no México. Este recurso ganhou ainda mais centralidade quando os tratados internacionais em direitos humanos adquiriram peso constitucional no país no ano de 2011.

Desta forma, as normas internacionais figuram como mecanismos mobilizados por agentes de mudança, integrando o conjunto de estratégias para o convencimento e a negociação com os agentes de resistência. Portanto, são, de fato, mobilizados como mecanismos de mudança institucional. Já os organismos internacionais, consistem em agentes de mudança. Embora outros organismos tenham sido citados²⁴, evidencio nesta categoria a ONU Mulheres e a CEPAL, como instituições que providenciaram e providenciam os espaços e as ocasiões para a construção de discursos regionais e internacionais de avanço no sentido da paridade. Além disso, programas de formação política de mulheres, em parceria com a ONU Mulheres, foram repetidamente apontados como oportunidades de construção de unidade em torno da paridade.

4.2 Das Cotas à Paridade, Fechando Lacunas no Caminho

Como em muitos países ao redor do mundo, as mobilizações em torno de demandas por mecanismos de promoção da participação e representação política das mulheres ganharam força no México na década de 1990. Ainda antes da *IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher*, em 1995, as mexicanas já se movimentavam neste sentido. Conforme relatado por Patricia Mercado, em 1992, foi lançada a campanha “Ganhando Espaços”. Classificada por ela como o primeiro antecedente da luta pela participação política das mulheres e que culminou na constitucionalização da paridade, a campanha fazia a associação entre os 52% da população que as mulheres representavam e a sua ausência dos espaços de representação política.

Mas, na reforma do Código Federal de Instituições e Procedimentos Legais (COFIPE) de 1993, foi possível apenas incluir a promoção de mulheres na representação política através de recomendações de garantia e promoção de igualdade de oportunidades no escopo das

²⁴ Foram citados em entrevistas, a ONU Mulheres, a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) da Organização dos Estados Americanos (OEA), Associação de Magistradas Eleitorais das Américas (AMEA), o Parlamento Latino-Americano (PARLATINO), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

candidaturas. Já a reforma seguinte, de 1996, ocorreu em um momento marcado pelo retorno das mexicanas que estiveram em Beijing. Como conta a ex-Deputada Martha Tagle²⁵:

Depois que voltaram as mexicanas que foram a Beijing, nós tivemos uma Conferência que se chamou *Congresso das Mulheres pela Reforma do Estado*. E, entre outras coisas, se definiu uma agenda de dez temas, entre os quais estavam os direitos políticos e a paridade. (Entrevista com Martha Tagle, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Ademais, havia neste momento um movimento de transformação do Estado mexicano, com o declínio do partido majoritário e com o aumento da participação política²⁶. Diante desta percepção de abertura para o aprofundamento democrático e para a ampliação de direitos políticos, foi formada a *Agrupação Política Nacional Feminista Diversa*, que, em 1999, já tinha mais de 15.000 integrantes. Conforme relatado em entrevista por Patricia Mercado, a agrupação impulsionou um grande pacto de mulheres que conseguiu que os partidos políticos assinassem uma agenda com cinco temas, entre os quais constava a representação política de mulheres.

O resultado da reforma do COFIPE de 1996 foi a aparição dos percentuais de cotas de gênero para as candidaturas. O texto incorporado ao Código estabelecia que as candidaturas ao Senado e à Câmara de Deputados não deveriam exceder os 70% de um gênero. No entanto, o primeiro impacto foi longe do esperado. O percentual de mulheres eleitas para a Câmara de Deputados passou de 17,4% para 16,6%, já no Senado houve um crescimento de 15,6% para 18% de mulheres eleitas²⁷. Os resultados são explicados pela exigência não ter sido acompanhada de outras orientações. Assim, as candidatas a deputadas por representação proporcional foram colocadas no final das listas de candidaturas e as candidatas por maioria simples concorreram em distritos nos quais os seus partidos já não eram competitivos (Piscopo, 2017)²⁸.

Diante destes resultados, as mulheres se uniram em torno de uma proposta de reforma do COFIPE que propunha a implementação de sanções para casos de não cumprimento das cotas. No entanto, ao invés de sanções econômicas, buscou-se a impugnação do registro das listas que não cumprissem com o determinado pela lei. Como conta Martha Tagle:

²⁵ Martha Tagle pertence ao partido Movimento Cidadão e foi Deputada Federal entre 2006 e 2009 e Senadora da República entre 2015 e 2018.

²⁶ Relatado em entrevista pela Senadora Patricia Mercado.

²⁷ Fonte: Base de Datos #MujeresElectas (1990-2015). Proyecto #MujeresPolíticas: la participación y la representación política de las mujeres en México (1990-2015). México: INE e IIJ UNAM, 2017.

²⁸ Como veremos no próximo tópico, parte da Câmara de Deputados do México é eleita pelo voto proporcional em listas fechadas e parte pelo voto distrital de maioria simples.

Estávamos discutindo com as deputadas que não íamos impor sanções econômicas diante da falta de cumprimento de, nesse momento, a cota de 30-70. Por quê? Porque os partidos estariam dispostos a pagar uma cota econômica, uma multa, se não cumprissem. E eu dizia “não, não vamos impor-lhes uma multa econômica”. E, neste momento, pensou-se que uma sanção efetiva para os partidos que não cumprissem com a cota era a perda do registro de candidatura. E essa foi uma medida efetiva, porque eles podiam perder dinheiro, mas não candidatos. (Entrevista com Martha Tagle, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Além disso, a proposta defendia que os 30% estabelecidos deveriam corresponder ao percentual de mulheres titulares, não de suplentes, e preconizava que as listas de candidaturas fossem preenchidas de maneira alternada, garantindo a presença de, pelo menos, uma mulher a cada dois homens (Peña, 2016). A proposta foi aprovada em 2002, mas, mais uma vez, os partidos acharam uma brecha para seu descumprimento, já que não havia nenhuma medida que exigisse o cumprimento de cotas entre as candidaturas por maioria simples. A lacuna baseava-se na previsão de que, caso os partidos selecionassem as candidaturas por maioria simples através do voto direto de seus membros, tais candidaturas não estariam submetidas às cotas. Diante desta previsão, os partidos passaram a realizar (ou a dizer que realizavam) primárias para a seleção de suas candidaturas em distritos uninominais, evidenciando uma tensão entre as primárias e o preenchimento das cotas de gênero.

A oposição entre primárias e cotas/paridade se estendeu até a regulamentação da paridade de gênero através das leis eleitorais de 2014 – subsequentes à reforma constitucional. O argumento que sustentou, ao longo de muitos anos, a inviabilidade da aplicação de cotas às candidaturas por maioria simples, quando os partidos optavam por métodos democráticos de seleção, baseava-se na alegação de que seria impossível impor que os eleitores das assembleias e convenções partidárias votassem obrigatoriamente em candidatos homens ou mulheres (Ortiz Ortega; Scherer Castillo, 2019).

Como observa Baldez (2007), há, de fato, incompatibilidade entre a aplicação de cotas e a realização de primárias. Enquanto as eleições primárias têm como princípio a descentralização do processo de seleção de candidaturas, as cotas tendem a conduzir a práticas centralizadoras (Baldez, 2007). Ademais, embora sejam entendidas como mecanismos de democratização interna dos partidos, as primárias costumam beneficiar aqueles candidatos já conhecidos, prejudicando às aspirantes mulheres (Baldez, 2007). A exceção concedida às primárias prejudicou a eleição das mulheres que foram 23% do total de eleitos/as para a Câmara de Deputados em 2003 (Baldez, 2007).

Neste contexto, embora tendam a ser classificadas por analistas como aprofundamentos democráticos, as primárias foram consideradas por agentes de mudança mexicanas como medidas antidemocráticas e voltadas, mais uma vez, à exclusão política das mulheres. Certamente, este debate apresenta o confronto entre diferentes valores democráticos e questões relativas aos contextos e espaços que eles devem ser maximizados. Retorno a esta tensão no próximo capítulo, já que este também foi um tema recorrente no contexto panamenho.

É neste cenário de avanços graduais em direção à melhoria da representação descritiva das mulheres que a paridade de gênero começou a se impor na agenda política a partir de 2006. Contudo, a sua efetiva aprovação ainda demandaria mais oito anos de negociações. Na legislatura iniciada em 2006, o número de proposições legislativas que versavam sobre os direitos políticos das mulheres subiu significativamente e parte substancial dessas proposições incorporava o princípio da paridade de gênero (Medina Espino, 2010). Apesar de não terem sido aprovadas, essas iniciativas foram relevantes subsídios para os debates em torno da reforma Constitucional em matéria eleitoral e do novo COFIPE, ocorridas entre 2007 e 2008.

Estas duas reformas podem ser entendidas como a primeira vez que agentes de mudança conseguiram introduzir a paridade de gênero na agenda política nacional. Porém, ao contrário do que aconteceu nas reformas seguintes, neste momento, as propostas foram apresentadas, superficialmente discutidas e rejeitadas. Considerar esta primeira tentativa é relevante porque foi por caminho semelhante que passaram o Panamá e o Brasil. Ou seja, as proposições avançadas sobre a paridade de gênero na política foram apresentadas e debatidas no parlamento nacional, mas não encontraram espaço, acolhida ou ressonância. Contudo, ao contrário do que aconteceu nos outros dois países, no México, as agentes de mudança conseguiram reverter este quadro para os anos seguintes. Neste sentido, olhar para o que mudou ou que aconteceu entre os anos de 2007 e aquele da reforma constitucional de 2014 é, para os objetivos desta Tese, de grande relevância.

É interessante pontuar que a chegada da paridade de gênero na agenda política mexicana, ainda que sem muito sucesso, coincide com os primeiros êxitos da onda de paridade na América Latina. Nesse sentido, como vimos, foi em 2007 que a paridade de gênero foi abordada pela primeira vez no Consenso de Quito e, no ano seguinte, foi constitucionalizada pelo Equador. Sobre este contexto de influências regionais, Patricia Mercado narra um período que se estendeu entre 2007 e a constitucionalização da paridade em 2014:

Digamos que os ares no continente tinham a ver com uma maior participação nossa, não? Estava a Michelle Bachelet, e logo veio a brasileira (Dilma Rousseff), havia uma presidenta na Argentina (Cristina Kirchner). Então, uma das coisas que nós dizíamos no SUMA²⁹ era “estamos na onda, estamos em uma onda na qual as mulheres estão sendo bem-vistas pelos cidadãos”, não? “Estamos em uma onda, estamos em um bom contexto para que possamos entrar e a cidadania nos veja bem”. Era essa frase de Michelle Bachelet de que 15 anos, 10 anos ou 5 anos antes nós nunca tínhamos imaginado uma presidenta. Então, era dizer, sim. Ou seja, agora sim podemos imaginar. (Entrevista com Patricia Mercado, realizada de modo virtual, dia 14/07/2022).

Originalmente, a proposta de reforma constitucional de iniciativa do Senado já não continha nenhuma referência à paridade ou ao aumento do percentual de cotas para mulheres. Ao chegar à Câmara de Deputados, um conjunto de deputadas passou a questionar a ausência da paridade de gênero no texto apresentado. A fala a seguir da ex-Deputada Martha Tagle sintetiza alguns dos argumentos que estiveram presentes neste momento específico:

Supostamente essa é a reforma mais acabada e completa que existe na atualidade. Mas, lamentavelmente, não é assim. Falta o essencial, consolidar a democracia paritária e ir mais além das cotas de participação das mulheres. Porque, escutem bem, a incipiente democracia no México não existe se não se cumpre com um princípio básico: a plena participação das mulheres e dos homens que conformam nossa sociedade. Incluir a perspectiva de gênero nesta reforma constitucional não é uma concessão, significa assumir a responsabilidade que o Estado adquiriu ao ratificar diversos tratados internacionais que o México assinou³⁰.

A ex-Deputada Martha Tagle apresentou uma proposta para que fosse incluído o seguinte trecho no Artigo 41 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos:

Os partidos políticos promoverão, em termos de paridade de gênero, a participação de mulheres e de homens na vida política dos Estados Unidos Mexicanos, através da postulação a cargos de eleição popular, tanto de maioria simples como de representação proporcional³¹.

A proposta foi votada e rejeitada pela maioria. Por fim, prometeu-se que a paridade seria incluída na reforma a ser empreendida em seguida no COFIPE. Não foi exatamente o que aconteceu. A proposta de iniciativa do Senado, aprovada e publicada em 14 de janeiro de 2008,

²⁹ A Iniciativa SUMA foi composta pelo Instituto Nacional de Mulheres (INMUJERES), a ONU Mulheres e outras cinco organizações não governamentais, junto com organismos estaduais de mulheres e partidos políticos. A iniciativa tinha como objetivo a promoção de direitos políticos das mulheres.

³⁰ México. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información. Subdirección de Archivo y Documentación. Reforma constitucional en materia electoral (proceso legislativo). México, D.F., enero 2008. Tradução nossa.

³¹ México. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información. Subdirección de Archivo y Documentación. Reforma constitucional en materia electoral (proceso legislativo). México, D.F., enero 2008. Tradução nossa.

mencionava a paridade de forma bastante superficial. Nos artigos 38 e 218, a paridade aparece como um objetivo o qual os partidos “procurarão” garantir. Houve uma mudança positiva na equação das cotas de gênero para candidaturas ao Senado e à Câmara de Deputados, com as cotas passando de 30% para o novo percentual de 40%. Porém, o texto aprovado ainda excetuava as candidaturas de maioria simples selecionadas no interior dos partidos através do voto direto³².

Com a implementação das mudanças, nas eleições de 2009, a representação feminina na Câmara de Deputados atingiu 28,4%. Entre os motivos que explicam um resultado aquém do percentual reservado, destaca-se: a exceção autorizada para as candidaturas de maioria simples, bem como a falta de requisitos que determinassem que titulares e suplentes fossem do mesmo sexo (Piscopo, 2017). A ausência de regulamentações nesse sentido permitiu que, após os resultados das eleições de 2009, mulheres eleitas renunciassem em benefício de seus suplentes homens, o que levou à redução do percentual de mulheres para 26% (Peña, 2016). Esse episódio ficou conhecido como o escândalo das *juanitas*, termo utilizado para referir-se às mulheres que renunciavam a seus mandatos eletivos, cedendo lugar para seus suplentes do sexo masculino (Freidenberg; Gilas, 2021).

Mas a estratégia de resistência adotada pelos partidos políticos para a manutenção da sobrerrepresentação masculina acabou fortalecendo agentes de mudança e suscitando novas estratégias entre elas. Desta forma, o fenômeno das *juanitas* tornou-se um antecedente fundamental para as mudanças mais efetivas no sentido da paridade de gênero. Como conta Ruth Zavaleta³³, que neste momento estava no Tribunal Eleitoral, quando as chamadas *juanitas* renunciaram:

Houve um movimento muito forte de mulheres da sociedade civil, feministas. E no Tribunal Eleitoral nós começamos a impulsionar junto aos magistrados da Sala Superior que obrigassem os partidos a cumprir com a cota de gênero 40-60. Ganhamos o recurso. Apresentamos um recurso de proteção aos direitos humanos e cidadãos e ganhamos. E obrigamos os partidos a não contestarem a democracia interna. Esse foi o precedente para que se adotasse a paridade de gênero constitucional em 2014. Ou seja, foi todo um processo, no qual as mulheres que estão em organizações sociais do lado de fora, às vezes são as mesmas. E nós nos reconhecemos. (Entrevista com Ruth Zavaleta, realizada de modo virtual, dia 07/07/2022).

³² Nenhuma definição precisa de “voto direto” foi incluída.

³³ Ruth Zavaleta foi Deputada Federal pelo PRD entre 2006 e 2009, tendo ocupado a posição de Presidenta da Câmara de Deputados entre 2007 e 2008. Entre 2012 e 2015, foi novamente Deputada Federal pelo PVEM.

A forte mobilização à qual Ruth Zavaleta faz referência é representada, principalmente, pela criação da *Rede Mulheres no Plural*. Como Ruth Zavaleta indica, as integrantes da *Rede* ocupavam, ao mesmo tempo, as instituições interpeladas e as organizações interpeladoras desses direitos. As atividades da *Rede Mulheres no Plural* ganharam força quando, em 2011, o Instituto Federal Eleitoral (IFE) publicou³⁴ os critérios para o registro de candidaturas sem alterar nenhuma das regras que viabilizaram as fraudes das “Juanitas”. Titulares e suplentes ainda poderiam ser de gêneros diferentes e o mesmo argumento quanto a ausência de cotas nas candidaturas por maioria simples seguia válido. Embora já tivessem em seu horizonte a paridade de gênero no legislativo (Piscopo, 2017), as *Mulheres no Plural* começaram com uma demanda voltada à correção dos problemas das eleições anteriores, exigindo que suplentes e titulares fossem do mesmo gênero (Peña, 2016) e a aplicação de cotas nas candidaturas de maioria simples (Piscopo, 2017). A proposta foi barrada no Senado e, diante da falta de vontade política dos congressistas, a *Rede Mulheres no Plural* se voltou para o IFE (Piscopo, 2017).

Foi colocada em prática uma estratégia legal, formulada por especialistas jurídicas na área, acompanhada por um *lobby* intenso junto às instâncias jurisdicionais, para se garantir uma decisão favorável ao adequado cumprimento das cotas (Ortiz Ortega; Scherer Castillo, 2019). Esta estratégia, exigiu que as *Mulheres no Plural* adentrassem os tribunais, um terreno novo para elas, e que acompanhassem os seus prazos, requisitos e as publicações no Diário Oficial da Federação. Também foram necessárias táticas de diálogo, argumentação e persuasão (Ortiz Ortega; Scherer Castillo, 2019). Elas desenvolveram uma estratégia baseada na descrição e na coletividade, procurando se encontrar de forma privada e apenas quando um número considerável de integrantes pudesse comparecer (Piscopo, 2017). Seguindo o princípio da coletividade, a rede não tinha lideranças e as reuniões com o IFE, só ocorriam com a participação de uma quantidade significativa de integrantes. Assim, o tema foi enquadrado como reivindicação das mulheres e não de lideranças em particular (Piscopo, 2017).

Sem sucesso junto ao IFE, a Rede levou seu caso ao Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação (TEPJF). A argumentação utilizada sustentava que o México era signatário da *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher* (CEDAW, 1979). Tendo em vista que, com a reforma constitucional de 2011, tratados internacionais ganharam o *status* de leis constitucionais, os princípios de igualdade de gênero deveriam ser respeitados (Piscopo, 2017). Essa argumentação, aliada à estratégia de

³⁴ Acuerdo IFE CG327/2011.

coletividade, revelou-se eficaz, e, em novembro de 2011, o TEPJF emitiu a sentença 12624, uma decisão histórica que deu razão às mulheres.

Conforme a sentença, as cotas de gênero deveriam ser cumpridas de forma estrita nas candidaturas por representação proporcional e por maioria simples. Ademais, as fórmulas de candidaturas deveriam ser compostas por titular e suplente do mesmo gênero. Os partidos só respeitaram a decisão do TEPJF, quando as listas de candidaturas inicialmente apresentadas para as eleições de 2012 foram rejeitadas (Ortiz Ortega; Scherer Castillo, 2019). Se, até então, as autoridades eleitorais e judiciárias oscilavam entre agentes de mudança e agentes de resistência, a partir da sentença 12624, o IFE e o TEPJF se tornaram de fato agentes de mudança que foram determinantes para os avanços mexicanos.

Como resultado, as mulheres passaram a representar 37% da Câmara de Deputados e 32,8% do Senado³⁵. Finalmente, as duas casas legislativas superaram a barreira dos 30% estipulada ainda na década de 1990. Não é minha intenção argumentar a favor da teoria da massa crítica, já superada pelas noções de atos e atores críticos (Dahlerup, 1988) (Childs; Krook, 2009). Talvez, seja pertinente apenas o conceito de massa crítica, tal como definido por Childs e Krook (2009), no sentido de que atores críticos têm papel central na mobilização de outros atores – formando uma massa crítica – que conduz a uma oportunidade de mudança. Ou seja, sem pressupor um comportamento específico de mulheres eleitas, que, ao se tornarem uma minoria relevante, legislariam “em favor das mulheres”.

O que parece ser o acaso é que o crescente número de mulheres eleitas se associou à chegada de atores críticos – agentes de mudança – e à habilidade destes para a construção de pontes e mobilização das demais legisladoras. Durante as legislaturas iniciadas em 2009 e 2012, foram apresentadas 14 iniciativas sobre a paridade de gênero na Câmara de Deputados e no Senado mexicanos, três delas tratavam de mudanças constitucionais e 11 de mudanças no COFIPE (Peña Molina, 2014). Entre estas, estava a proposta de alteração no COFIPE, encaminhada pelo então presidente Enrique Peña Nieto, para celebrar os sessenta anos do voto feminino no país. A proposta encontrou a firme resposta das *Mulheres no Plural* que enfatizava que “o pacto das mulheres é pela paridade constitucional” (Peña Molina, 2014).

³⁵ Dados mapeados pelo Instituto Nacional Eleitoral. Disponíveis em: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>

A alusão ao pacto justifica-se, pois, as reformas constitucionais em matéria político-eleitoral compunham um contexto marcado pelo que foi chamado de Pacto pelo México. O pacto envolveu os três principais partidos políticos mexicanos na época: o PRI, ao qual pertencia o presidente Peña Nieto, PAN e o PRD. A iniciativa buscou promover reformas estruturais significativas no país, abrangendo a educação, a energia, as telecomunicações, o sistema de justiça, entre outros. A reforma constitucional promovida pelo Pacto e encaminhada ao Congresso pelo presidente não fazia referência à paridade de gênero nos espaços de representação política. No entanto, já que as mulheres eram, finalmente, mais de 30% do Senado e a aprovação de reformas constitucionais exige maioria qualificada, ou seja, dois terços dos votos, bastava que as mulheres convencessem um Senador para barrar a reforma.

E com essas mulheres no Senado, quando chega a iniciativa do Presidente, elas têm força para dizer “bom, não temos a maioria, mas eles precisam dos nossos votos”. Ou seja, as mulheres já eram mais de um terço do Senado, por um ponto, uma mulher a mais. (Entrevista com Martha Tagle, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022)

Por isso a atuação e união das senadoras aliadas foi tão importante. Entre os eixos que formavam a reforma presidencial original estavam a reeleição para cargos legislativos, a criação do Instituto Nacional Eleitoral (INE), que substituiu um IFE, e a alteração de regras de coalizão, fiscalização e comunicação política³⁶. A paridade de gênero só foi inserida na reforma quando a proposta chegou ao Senado e três senadoras, Angélica de la Penã (PRD), Diva Hadamia Gastélum Bajo (PRI) e Marcela Torres Pimbert (PAN) apresentaram uma proposição que inseria a paridade no Artigo 41 da Constituição (Peña, 2016). A proposta foi aprovada e, em 2014, o México se juntou ao grupo de países que constitucionalizaram a paridade gênero na política. O Artigo 41 da Constituição, tal como promulgada em março de 2014, afirma que:

Artigo 41 (...)

- I. (...) Os partidos políticos têm como fim promover a participação do povo na vida democrática, contribuir para a integração dos órgãos de representação política e, enquanto organização de cidadãos, tornar possível o acesso deles ao poder público, de acordo com os programas, princípios e ideias que postulam e através do sufrágio universal, livre, secreto e direto, assim como das regras para garantir a paridade entre os gêneros em candidaturas a legisladores federais ou locais. (...).³⁷

³⁶ Ver mais em: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

³⁷ MÉXICO. [Constituição (2014)]. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 21. ed. México, D.F.: Secretaría de Gobernación, 2014. 838 p. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf. Acesso em: 11 out. 2021. Tradução nossa.

Constitucionalizada a paridade, o desafio seguinte foi a sua incorporação na Lei Geral de Instituições e Procedimentos Eleitorais (LGIPE) e na Lei Geral de Partidos Políticos (LGPP), que substituíram o COFIPE a partir de 2014. Conforme aponta Piscopo (2017), o que já havia sido objeto de sentença do TEPJF não gerou tensões. Ou seja, a exigência de que titulares e suplentes fossem do mesmo gênero, a lista alternada para as candidaturas proporcionais e mesmo a exigência de um percentual mínimo de mulheres nas candidaturas eleitas por maioria simples.

O que sim gerou resistências entre os partidos foi a forma de distribuição das candidaturas nos distritos uninominais (Piscopo, 2017), um ponto de resistência desde as primeiras iniciativas de cotas. A proposta das mulheres dos partidos de maior expressão para evitar a alocação de candidatas exclusivamente nos distritos perdedores foi a divisão dos distritos em três categorias perdedores, seguros e competitivos, exigindo que os partidos postulassem homens e mulheres de forma paritária em cada categoria (Piscopo, 2017). Mas os partidos não cederam.

Na forma que foram aprovadas, as leis secundárias (LGIPE e LGPP) previram a aplicação da paridade de gênero às candidaturas ao Congresso da União, aos congressos locais e à Assembleia Legislativa do Distrito Federal. Suplentes e titulares deveriam ser do mesmo gênero e todas as listas de candidaturas proporcionais compostas com alternância de gênero. Ficou previsto também que, em caso de descumprimento, as autoridades eleitorais poderiam recusar o registro de candidaturas. Ademais, as leis autorizaram que os partidos políticos escolhessem os seus critérios para o cumprimento da paridade de gênero. Por fim, os partidos foram proibidos de alocar candidaturas femininas por maioria simples apenas nos distritos que receberam o menor percentual de votos da eleição anterior.

Portanto, de acordo com previsto formalmente na lei, bastaria que uma mulher fosse postulada em um distrito ganhador. Mas, de maneira privada, os conselheiros do INE – que deveriam aprovar as postulações – decidiram utilizar o método das três categorias desenvolvido pelas parlamentares (Piscopo, 2017)³⁸. Adriana Favela, que ingressou como conselheira do INE em 2014, conta que, para garantir a efetividade da paridade, agentes do INE se prepararam para evitar a concentração de mulheres em distritos perdedores. Conforme ela:

³⁸ A decisão foi publicada no Acordo INE/CG162/2015.

Sobre esses distritos (uninominais) nós dissemos “dividam eles em zonas de alta competitividade, onde vocês já ganharam nas eleições anteriores, ou que tenham tido uma alta votação, um de mediana competitividade e um de competitividade bem baixa”. Então, em cada um destes três blocos de competitividade vocês têm que postular o mesmo número de mulheres e de homens. Para que as mulheres possam estar em blocos de maior competitividade, assim como os homens. E nos de mediana competitividade e nos de baixa. Então, nós fizemos isso que, realmente, não estava previsto na Constituição. Mas nós interpretamos desta maneira porque era a única que faria que a paridade fosse mais efetiva. (Entrevista com Adriana Favela, realizada de modo virtual, dia 15/05/2022).

O relato de Adriana Favela acima evidencia como o INE, enquanto autoridade eleitoral responsável pela regulação das eleições e pelo registro das candidaturas, foi além do que previam as regras formais. A decisão demonstra a sua proatividade enquanto agente de mudança. Como identifica Piscopo (2017), ao contrário do que geralmente ocorre, a informalidade foi utilizada a favor das mulheres aspirantes. Ademais, o INE e a *Rede Mulheres no Plural* formaram conjuntamente um *Observatório de Gênero* para verificar a conformidade das postulações partidárias com a lei. Embora nem o *Observatório* nem o INE tivessem a autoridade de recusar as listas que não cumprissem com a regra das três categorias de distritos, eles conseguiram intimidar os partidos com ameaças de publicidade negativa.

A adoção desta regra pelo INE não foi bem aceita pelos partidos. O caso foi apresentado pelo MORENA ao TEPJF. A apelação pedia a impugnação do acordo, dado que a divisão em três blocos não estava prevista nas leis eleitorais. O partido pedia que fosse utilizada apenas uma divisão entre distritos perdedores e ganhadores. O recurso foi negado pela Sala Superior do TEPJF, que alegou que a divisão em dois grandes blocos permitiria que houvesse uma segregação de gênero em cada bloco. Mais uma vez, a renovação da Câmara de Deputados, através das eleições de 2015, apresentou um crescimento do percentual de mulheres eleitas. Elas passaram a ocupar 42,6% das deputações federais.

À constitucionalização da paridade, seguiu-se também um processo de harmonização das Constituições e regras eleitorais estaduais. Para isso, como exploro em maior detalhe na próxima seção, foram colocadas em ação estratégias que conectavam redes locais de mulheres à rede *Mulheres no Plural* nacional. Este processo de harmonização e as primeiras eleições locais que ocorreram em 2015 evidenciaram lacunas e instigaram as redes de mulheres a criar formas de fechá-las.

Neste sentido, nem a Constituição, nem as leis secundárias (LGIPE e LGPP) faziam referências às eleições nos *ayuntamientos*. Vale pontuar que até aquele momento, as mulheres ocupavam 9,4% das presidências municipais, 25,7% dos postos de síndicos/as e eram 35% do total de *regidores/as* nos municípios. Na medida em que os estados foram harmonizando suas leis eleitorais, foram sendo incorporadas previsões de paridade de gênero também nas eleições municipais. Mas elas não estabeleciam como a paridade iria funcionar.

Como visto na seção anterior, os municípios mexicanos elegem um/a prefeito/a (presidente de *ayuntamiento*), síndicos/as e *regidores*. Em alguns casos, a mesma lista de candidaturas preenche o Executivo e o Legislativo, seguindo o princípio de representação proporcional, e é a posição das pessoas nesta lista que determina a que cargo elas estão concorrendo, sendo que o primeiro lugar da lista corresponde à candidatura à chefia do Executivo municipal. Em outros municípios, os partidos apresentam as candidaturas ao Executivo, que serão eleitas por maioria simples, e uma lista, proporcional, para síndicos/as e *regidores*. Conseqüentemente, surgiram questões relativas ao sentido da paridade: ela seria vertical, com alternância ao longo das listas, ou horizontal, garantindo que para cada cargo em disputa houvesse paridade de gênero nas candidaturas (Piscopo, 2017).

Diante do silêncio das constituições estaduais a este respeito, poucas mulheres foram alocadas na primeira posição das listas partidárias. A *Rede Mulheres no Plural* já previa essa situação e para enfrentá-la organizou uma rede de Observatórios de Paridade nos estados. Os Observatórios tinham como função exercer pressão sobre os Tribunais eleitorais locais, exigindo a paridade horizontal (Piscopo, 2017). A pressão funcionou apenas em Morelos, onde os partidos políticos recorreram ao Tribunal Eleitoral. Nos demais estados, foram as mulheres organizadas que recorreram aos Tribunais Eleitorais, alegando que os partidos estavam ferindo os seus direitos constitucionais (Piscopo, 2017).

Em Morelos, os partidos políticos argumentaram que as mulheres não estavam preparadas para encabeçar listas, como resposta mulheres de diferentes partidos visitaram o Tribunal para apresentarem seus currículos (Piscopo, 2017)³⁹. A decisão do caso foi emitida pela sentença SUP-REC 046/2015, da Sala Superior do TEPJF e estabeleceu de forma clara os critérios para o cumprimento da paridade vertical e horizontal nos municípios (Freidenberg; Gilas, 2021).

³⁹ Outras estratégias de pressão executadas por agentes de mudança marcaram este período. Retornamos a elas na próxima seção.

A sentença se baseou no Artigo 41 da Constituição e no Artigo 232 da LGIPE que posicionam a promoção da paridade de gênero entre os objetivos dos partidos políticos. Os magistrados também mobilizaram o Artigo 1º da CPEUM, que estabelece que cidadãos e cidadãs do país gozam dos direitos humanos reconhecidos pela Constituição e pelos tratados internacionais assinados pelo México⁴⁰. Com a aproximação das eleições federais de 2018, o INE publicou, em 2017, o acordo⁴¹ que regulamentava os critérios para o registro de candidaturas aos distintos cargos de eleição popular em disputa. Buscando aprofundar os resultados da paridade de gênero, o Acordo estabeleceu, finalmente, a paridade de gênero horizontal, vertical e transversal.

A primeira, refere-se à exigência de paridade nas candidaturas por maioria simples em distritos uninominais ao Congresso da União, às assembleias estaduais e à Assembleia Legislativa do Distrito Federal. No nível local, um partido deve apresentar, no total de municípios de um estado, paridade de gênero nas candidaturas que competem para cada cargo (presidente/a municipal, síndicos/as e *regidores*). Já a paridade vertical consiste em listas paritárias para todas as candidaturas eleitas pelo princípio de proporcionalidade. No nível local, ela significa que no total de candidaturas de cada município haverá paridade. A última diz respeito à alternância nas listas de candidaturas e garante que mulheres sejam alocadas em posições competitivas.

O acordo também avançou ao estabelecer a alternância de gênero no encabeçamento das listas de candidaturas ao Senado e à Câmara de Deputados apresentadas pelos partidos em cada eleição. 50% das listas de candidaturas ao Senado por maioria simples⁴² seriam encabeçadas por candidaturas femininas. Vale destacar que, devido a uma decisão de 2015, este acordo também versou sobre a aplicação da paridade de gênero nos métodos e sistemas de eleição das comunidades indígenas (Freidenberg; Gilas, 2021).

Com as mudanças inseridas pelo Acordo do INE, nas eleições de 2018, o percentual de mulheres eleitas passou para 49,3% na Câmara de Deputados e 49,2% no Senado⁴³. No legislativo estadual, as mulheres eram, em 2018, 48,3%. Embora os resultados no legislativo tenham sido muito próximos à paridade exata, nos outros espaços os resultados não foram tão

⁴⁰ SUP-REC 046/2015. Disponível em: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-00046-2015>

⁴¹ Acuerdo INE/CG508/2017.

⁴² Listas compostas por duas fórmulas de Titular + Suplente.

⁴³ Vale pontuar que essas foram as primeiras eleições para o Senado desde a constitucionalização da paridade.

animadores. Em 2019, as mulheres eram 22,7% das presidências municipais, 67% das sindicaturas⁴⁴ e 49,9% das *regidorías*⁴⁵. Além disso, na ausência de previsões paritárias normatizadas para as governações, neste momento, as mulheres eram governadoras em apenas dois (6,5%) dos 32 estados e Distrito Federal.

Neste cenário, cinco projetos apresentados no Senado, entre junho de 2018 e fevereiro de 2019, que versavam sobre a ampliação da aplicação da paridade, através de uma reforma constitucional, passaram a tramitar de forma conjunta e receberam parecer favorável das Comissões Unidas de Pontos Constitucionais, para a Igualdade de Gênero e de Estudos Legislativos.

As propostas mais completas foram apresentadas pelas senadoras Kenia López Rabadán do PAN e Martha Lucia Mícher Camarena e Bertha Alicia Caraveo Camarena do MORENA. O primeiro previa a alteração de 14 artigos da CPEUM e o segundo de 34 artigos. Os dois projetos enfatizavam que a paridade não poderia se limitar aos cargos eletivos, devendo ser aplicada também ao Judiciário e aos Gabinetes do Executivo. É importante salientar que, embora falassem sobre o Executivo local, os projetos não se referiam explicitamente às governações.

Uma presença constante na exposição de motivos que sustentavam os projetos apresentados e nos pareceres da Câmara e do Senado foi a referência aos tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo México. Essa aparição não é novidade, tendo em vista que já vinha sendo mobilizada nos recursos apresentados pelas mulheres ao Tribunal Eleitoral e nas sentenças resultantes⁴⁶. Mas a reforma constitucional de 2011, que elevou tratados e acordos internacionais em matéria de direitos humanos ao *status* constitucional, operou como um divisor de águas em termos de interpretação jurídica e deu às agentes da paridade uma nova camada para a fundamentação da mudança almejada. A decisão da Sala Superior do TEPJF 12624 evidencia a mudança interpretativa:

⁴⁴ Neste caso, o número elevado das sindicaturas não é um bom indicador. Ele aponta como, já que as listas precisavam ser alternadas, os partidos priorizavam colocar homens na primeira posição – presidência municipal – e mulheres a partir da segunda posição – disputando o cargo de síndicas.

⁴⁵ Dados do Sistema de Indicadores de Gênero do Instituto Nacional das Mulheres (INMUJERES). Disponíveis em: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx>.

⁴⁶ Entre 2008 e 2019, foram feitas referências à Convenção de Viena, Consenso de Quito e acordos da CEPAL em geral, CEDAW, Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, Plataforma de Ação de Beijing, Convenção de Belém do Pará, Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária, ODS 5, Declaração Universal de Direitos Humanos e Convenção Interamericana de Direitos Humanos em debates parlamentares, projetos de reforma, pareceres de comissão, decisões do Tribunal Eleitoral e Acordos do INE.

Os direitos de gênero, que incluem as chamadas cotas de gênero formam parte do nosso sistema constitucional e legal em matéria eleitoral, tanto pelas convenções e tratados subscritos pelo Estado mexicano, como pelas normas de direito positivo. (SUP-JDC 12624).

Com esta mudança, justificações que evocavam tratados internacionais, mobilizavam, na verdade, a própria Constituição. A referência mais frequente, foi certamente à CEDAW. A CEDAW foi evocada em debates parlamentares desde a primeira tentativa de se inserir a paridade na Constituição em 2008 até a reforma de paridade em tudo em 2019. A Convenção também esteve presente nos Acordos emitidos pelo INE e nas decisões do TEPJF ao longo destes anos.

Aqui vale pontuar que a CEDAW se destaca entre as normas internacionais de direitos humanos. Diferentes estudos apontam para os seus efeitos estatisticamente significantes no avanço dos direitos políticos das mulheres (Hill Jr., 2010; Englehart; Miller, 2014). Estudos como o de Englehart e Miller (2014) refutam inclusive hipóteses alternativas, tais como a sugestão de que os países que ratificaram a CEDAW já estavam inclinados a ampliar os direitos políticos das mulheres, ou optaram por mudanças nessa esfera devido à sua relativa facilidade, ou ainda a ideia de que a expansão dos direitos políticos decorreu de uma tendência global mais ampla, independente da influência da CEDAW. Mais do que medir o efeito dos tratados internacionais que versam sobre os direitos políticos das mulheres, o que é interessante aqui é ver como eles foram instrumentalizados por agentes de mudança a seu favor.

A Reforma Constitucional de Paridade de Gênero nos Órgãos do Estado foi publicada no Diário Oficial da Federação mexicana no dia 6 de junho de 2019, tendo sido aprovada por unanimidade no Senado e na Câmara de Deputados. O consenso foi conquistado justamente durante a legislatura nomeada como Legislatura da Paridade, já que esta foi a primeira a alcançar resultados paritários. Foram alterados os artigos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 e 115 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2019).

O Artigo 41 estabeleceu que os partidos políticos devem garantir a paridade de gênero na postulação de candidaturas. Em relação ao Poder Executivo, a mudança constitucional prevê a paridade de gênero na nomeação de gabinetes, tanto no nível Federal, quanto no local. Para o Poder Judiciário, a Constituição determina que a lei deve estabelecer procedimentos para a integração dos órgãos jurisdicionais de acordo com a paridade de gênero.

Também foram incorporadas alterações em relação ao Poder Legislativo, através da determinação de que as listas de candidaturas às deputações proporcionais, nas 5 circunscrições eleitorais plurinominais, sejam encabeçadas, de forma alternada em cada período eleitoral, por homens e mulheres. A lista apresentada pelos partidos com candidaturas ao Senado eleitas através do princípio proporcional também deve ser encabeçada com alternância de gênero a cada eleição. As alterações aprovadas indicam que governos municipais devem ser integrados por um presidente ou presidenta municipal, síndicos/as e *regidores/as* em conformidade com a paridade. Também os municípios com maioria indígena devem escolher representantes seguindo o critério constitucionalizado da paridade de gênero.

Para adequar a legislação às mudanças introduzidas, foram aprovadas, ao longo de 2020, reformas na Lei Geral de Instituições e Procedimentos Eleitorais, Lei Geral de Partidos Políticos e Lei Orgânica do Poder Judicial da Federação. Com base nesta reforma, o INE publicou acordos, entre 2020 e 2021, que estabeleceram os moldes de aplicação da paridade de gênero na eleição do governo dos Estados. Conforme estes acordos, para as eleições estaduais de 2020, cada partido deveria contar com pelo menos 7 candidatas para o total de 15 governos estaduais em disputa. Assim:

O modelo constitucional de “Paridade Total” implica um mandato da Constituição Federal para transitar de um desenho de paridade em candidaturas a um modelo transversal constitucional de paridade de gênero no exercício do poder público no México. Isto é, as mulheres têm o direito e o Estado – através de todos os seus órgãos – tem o dever de garantir o seu acesso ao exercício do poder público em todos os cargos de eleição popular (INE/CG569/2020)⁴⁷.

A decisão encontrou muita resistência dos partidos políticos. De certa forma, as governações dos Estados – “um território masculino por excelência”⁴⁸ – foram o último ponto de resistência dos partidos mexicanos. Entre 1974 e 2020, o México teve 340 governadores e apenas 9 governadoras. O Senado, junto com o PAN, apresentou um recurso à Sala Superior do TEPJF questionando a competência do INE diante do vazio legal a este respeito. A resposta confirmou que não cabia ao INE tal imposição. Mas, diante de tal vazio, o TEPJF confirmou que metade das candidaturas ao governo dos Estados deveriam ser ocupadas por mulheres (SUP-RAP-116/2020).

⁴⁷ Tradução nossa.

⁴⁸ Nas palavras de Teresa Hevia em entrevista.

O vazio legal em relação ao governo do Estado não foi acidental, foi resultado de um acordo construído pelas senadoras – agentes de mudança – dentro do Senado. Em entrevista, Teresa Hevia relatou como a ausência de referências às governações foi importante para o avanço da Paridade em Tudo. Segundo ela, diante da hesitação de senadores, que temiam que as governações tivessem que ser paritárias, as senadoras enfatizavam a ausência de referências a este cargo, o que baixou a resistência.

Haviam acordado no Senado que não ia ser aplicado às governações. Esse era o acordo original do Senado. (A paridade nas governações) não foi escrita nem na Constituição, nem nas leis que se seguiram. E, quando nós dissemos “vai ser cumprida nas governações”, os partidos, principalmente os do Senado, ressentiram-se e disseram “não foi isso que combinamos”. E o assunto chega aos tribunais e o Tribunal reconhece que a Constituição fala que é paridade em todos os cargos. E, por isso, também se aplica às governações. (Entrevista com Martha Tagle, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Este último movimento na linha cronológica explorada nesta seção evidencia um dos principais aprendizados das agentes de mudança no longo processo mexicano, qual seja: a aliança entre avanços legais e a interpretação jurídica dada às novas regras. O que só foi possível devido à presença de agentes de mudança também no interior das instituições eleitorais, transformando-se também estas instituições em agentes de mudança.

4.3 Por Trás dos Avanços Graduais: Agentes, Estratégias e Mecanismos de Mudança

A interação de agentes de mudança e agentes de resistência para a paridade de gênero no México tem como característica um forte dinamismo através do qual os primeiros anteviam, ou rapidamente reagem, às ações e estratégias dos segundos. Ademais, a proximidade desenvolvida entre organizações de mulheres e autoridades eleitorais aumentou a velocidade e o campo de execução de estratégias de mudança, diminuindo, conseqüentemente, a margem de ação dos partidos políticos enquanto agentes de resistência.

Antes de debruçar-me sobre as estratégias colocadas em ação por esses agentes, destaco dois importantes aspectos institucionais que funcionaram como valiosos mecanismos de mudança. Em primeiro lugar, a já mencionada reforma constitucional de 2011, que incluiu na CPEUM os direitos humanos reconhecidos pelos tratados internacionais dos quais o México é parte. A partir disto, as agentes da paridade de gênero passaram a mobilizar os tratados firmados pelo país que reconheciam os direitos políticos das mulheres.

Para além de um mecanismo de convencimento de líderes e colegas dos partidos, estes tratados foram instrumentalizados na argumentação legal inserida nos recursos apresentados ao TEPJF. Desta forma, a constitucionalização de tratados internacionais de direitos humanos contribuiu para a base legal de sentenças emitidas pelas autoridades eleitorais e, conseqüentemente, para as mudanças na legislação eleitoral que se seguiram.

Em segundo lugar, classifico como mecanismo institucional que contribuiu para a mudança a organização federativa mexicana e a distribuição de poderes entre os entes federados. Isso porque, na República Federativa do México, as reformas constitucionais dependem da aprovação do Congresso de pelo menos 17 dos 32 Estados e Distrito Federal. Assim, a constitucionalização da paridade de gênero, em 2014, e da paridade em tudo, em 2019, dependiam também da atuação de redes de mulheres a nível local. Para isso, organizações já formadas para a incorporação das cotas no nível local foram reativadas, outras foram criadas do início, em muitos casos a partir dos contatos locais das *Mulheres no Plural*. Como conta Teresa Hevia:

Nesse momento, foi muito útil os contatos com as companheiras da Rede que residem nestes Estados. E, também, as redes locais fizeram um trabalho com os seus próprios Congressos. Utilizaram o painel que nós (*Rede Mulheres no Plural*) tínhamos feito e a estratégia. Nós passamos a elas as estratégias. E, então, conseguiu-se em um tempo recorde. (Entrevista com Teresa Hevia, realizada de modo virtual, dia 01/08/2022).

Além de aprovar a reforma constitucional, os Estados devem harmonizar o que é previsto na CPEUM com as suas constituições e leis eleitorais. Conforme relatado em entrevista, armou-se uma estratégia para tal harmonização. As *Mulheres no Plural* se dividiram nos Estados e, aliadas às deputadas federais de todos os partidos, orientaram as ações de deputadas locais. E foi a partir deste movimento que grupos e redes locais se tornaram mais fortes.

O fundamental, para entender como a organização federativa mexicana se tornou um mecanismo institucional de mudança, é considerar que ela fomentou a criação de estratégias e conexões que não se desfizeram depois da harmonização das leis. Através das conexões criadas, com a aproximação das eleições, as organizações de mulheres – conectadas e fortalecidas – começaram a identificar novos objetivos, pontos que não estavam explícitos nas regras constitucionais e nas leis eleitorais, mas que poderiam ser interpretados em favor das mulheres. Estes pontos identificados foram objeto de pressão midiática e política e

viraram recursos apresentados pelas organizações locais de mulheres às instâncias estaduais do TEPJF.

Como vimos na seção anterior, foi isso que aconteceu com as eleições municipais que se seguiram à reforma de 2014 e as lacunas referentes à paridade de gênero horizontal entre as candidaturas à presidência municipal. Em 2019, o objeto de recurso foi a brecha relativa à governação dos Estados. Em ambos os momentos, a aliança estratégica entre autoridades eleitorais e redes de mulheres deu origem a um movimento que ia produzindo, a partir das sentenças locais, a jurisprudência necessária para decisões no nível nacional e, posteriormente, a base das novas reformas da Constituição e da legislação eleitoral.

Para que essas estratégias conjuntas fossem possíveis, primeiro foi colocado em ação um movimento de aproximação entre as redes de mulheres e as instituições eleitorais. Para tal aproximação, foi chave o processo que resultou na sentença 12624 de 2011. Percebendo a falta de abertura do Parlamento para discutir alterações relativas à suplência do mesmo gênero, as *Mulheres no Plural* miraram nas instâncias da Justiça Eleitoral. Munidas pela constitucionalização dos tratados internacionais de direitos humanos, elas apontaram a inconstitucionalidade das práticas partidárias. Ao manejarem a jurisprudência constitucional e a opinião pública a seu favor, elas conseguiram que o INE e o TEPJF se posicionassem de forma contrária aos partidos políticos, a quem deviam o seu poder e autonomia (Piscopo, 2017).

Desde este momento, elas desenvolveram estratégias ligadas à coletividade e à influência política de suas integrantes que se estenderam para as reformas seguintes.

Nós nos reunimos também com os magistrados. Por exemplo, foi falar com eles um grupo no qual estava a ex-governadora de Zacatecas, a ex-candidata à Presidência da República, a presidenta do partido fulano, a Senadora do partido ciclano... Ou seja, mulheres muito importantes que, obviamente, os magistrados tinham a obrigação de receber. Eles não podiam tratá-las como qualquer grupo. Então, ter uma incidência nas instituições eleitorais também foi muito importante. Tendo a favor tanto o desenho eleitoral quanto as instituições eleitorais, permitia que, na hora da negociação com os partidos nós pudéssemos argumentar que o Tribunal já tinha se pronunciado de maneira favorável, ou a Suprema Corte (Entrevista com Teresa Hevia, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Somou-se às estratégias de aproximação entre redes de mulheres e autoridades eleitorais a, já mencionada, crescente presença de mulheres no INE e no TEPJF. Dentre estas, algumas passaram a integrar a *Rede Mulheres no Plural*. Vale lembrar que, em 2011, quando foi

emitida a sentença 12624, o TEPJF era presidido por uma mulher. A este respeito, Adriana Favela insistiu na importância da união de mulheres com atuações em diferentes instituições políticas.

É muito importante que você insista muito no fato de que as mulheres que chegam aos cargos de decisão, seja por designação, como eu, seja através da eleição popular, saibam se unir e saibam deixar de lado as suas diferenças, para unirem-se em um projeto comum (Entrevista com Adriana Favela, realizada de modo virtual, dia 15/07/2022).

A articulação entre redes de mulheres e autoridades eleitorais em oposição aos partidos políticos foi uma estratégia fundamental da etapa de implementação da nova legislação eleitoral e, também, da etapa de formulação dos novos desenhos a serem adotados. O Quadro 7 abaixo, sistematiza a dinâmica de ações entre estes três agentes.

Quadro 7. Síntese de Dinâmicas entre Partidos X Redes de Mulheres + Autoridades Eleitorais

Medida vigente	Lacunas	Estratégia Resistência – Partidos	Estratégia Mudança: Redes de Mulheres + TEPJF e INE	Resultados
Acordo IFE CG327/2011 (40% de cotas)	Gênero alternado de titular e suplente.	Forçar mulheres titulares eleitas a renunciar.	Apresentação de recurso ao INE.	Titulares e suplentes do mesmo gênero.
	Exceção para partidos que selecionam candidaturas por maioria simples através de primárias.	Não aplicar os 40% de cotas nas candidaturas por maioria simples.	Judicialização junto ao TEPJF.	Aplicação de 40% de cotas em candidaturas por maioria simples independente do método de seleção. Regras incorporadas na reforma seguinte.
LGIPE e LGPP 2014 (paridade)	Não prevê paridade horizontal (executivo municipal).	Ausência de mulheres candidatas ao executivo municipal.	Judicialização junto aos tribunais eleitorais locais.	Acordo do INE definindo a paridade horizontal e vertical, alternância no encabeçamento de listas e regra dos terços para candidaturas por maioria simples.
	Não prevê encabeçamento de listas.	Listas encabeçadas por homens.	Apresentação de soluções ao INE.	
	Não prevê critérios de alocação de candidaturas por maioria simples.	Mulheres em distritos perdedores.	Judicialização junto ao TEPJF.	Sentenças do TEPJF confirmando. Regras incorporadas na próxima reforma.

LGIPE e LGPP 2019 (paridade em tudo)	Não prevê paridade na governação dos Estados.	Ausência de candidatas. Judicialização junto ao TEPJF.	Judicialização junto ao TEPJF. Acordos do INE prevendo a paridade.	Sentenças do TEPJF confirmando Acordos do INE.
---	---	---	---	--

Fonte: Elaboração própria

As estratégias de mudança listadas acima surgiram como respostas às estratégias de resistência na fase de implementação, mas se converteram também – graças a atuação das agentes – em estratégias aplicadas à fase de formulação de novas mudanças institucionais. Por outro lado, as estratégias centrais de resistência no México, desde a reforma constitucional de 2014, concentraram-se na fase de implementação.

Nos debates parlamentares da reforma constitucional iniciada em 2007, os opositores ainda conseguiram contornar as reivindicações pela constitucionalização da paridade, alegando que este tipo de medida pertencia à legislação eleitoral e não à Constituição. Mas na reforma seguinte, em 2014, não houve mais espaço para isso. Nos debates em Plenário do Senado e da Câmara de Deputados, tanto na reforma de 2014, quanto na de 2019, só encontramos posicionamentos favoráveis à paridade de gênero – sendo que a paridade total foi aprovada por unanimidade. De certa forma, a unanimidade nesta etapa pode ser justificada, justamente, pela expectativa de esquivar-se da implementação das normas paritárias. Martha Tagle resumiu as contradições dos partidos:

Enfim, sempre fizeram todo o possível para evitar a aplicação ou para encontrar como contornar, não? Porque sempre encontram uma maneira de escapar. Mas no nível externo eles são todos uns comprometidos com a paridade (Entrevista com Martha Tagle, realizada de modo virtual, dia 18/08/2022).

Para garantir a aprovação por unanimidade, em 2019, e reforçar seu apoio à paridade de gênero, lideranças partidárias retiraram as reservas ao projeto apresentadas inicialmente no Senado⁴⁹. Um dos fatores ligados à mudança de comportamento na tomada de decisão e na implementação é a maior visibilidade e cobertura midiática da primeira em relação à segunda, além disso a responsabilidade pela má implementação se torna mais difusa do que àquela ligada ao voto contrário (Josefsson, 2020).

⁴⁹ Reservas apresentadas por agentes de mudança que pretendiam estender a paridade dentro das cortes também foram retiradas para garantir a unanimidade.

Sobre isto, entrevistadas integrantes da *Rede Mulheres no Plural* relataram que, entre suas estratégias, estava a realização de eventos públicos, e com a presença de autoridades eleitorais, nos quais os líderes dos partidos eram convidados a assumirem publicamente o compromisso com a paridade, o que gerava um constrangimento para que o posicionamento fosse mantido. Ademais, em 2014, diante das clássicas indagações sobre onde os partidos encontrariam tantas mulheres, a Rede publicou em um jornal o nome de mil mulheres, de todos os partidos, interessadas em concorrer. Como apontou a Senadora Martha Lucía Mícher Camarena⁵⁰, foi travada uma “batalha” – no campo discursivo – contra os argumentos pessoais relativos à falta de capacidade e de interesse das mulheres, em um esforço para que os discursos contrários se limitassem a aspectos jurídicos.

Portanto, o voto favorável dos partidos não correspondeu a um convencimento em relação às definições e argumentos favoráveis à paridade de gênero. Ele se deu, principalmente, devido à mobilização de uma publicidade negativa atrelada ao posicionamento contrário aos direitos políticos das mulheres e à mobilização da competição partidária. Como vimos no Capítulo 3, diferentes causas estão ligadas à decisão interna de um partido em apoiar leis de cotas ou de paridade ou mesmo em aplicar tais medidas de forma voluntária. Dentre estes, a competição interpartidária é apontada como um elemento que leva os líderes de partidos a tomar uma decisão, considerada em um primeiro momento irracional já que reduz o espaço masculino, mas que aumenta a sua competitividade na medida em que o partido se mantém atualizado (Weeks, 2018; Murray, 2012; Caul, 2001). Teresa Hevia relata a estratégia de mobilização da competição partidária:

Nós geríamos a competição entre os partidos. Ou seja, dizíamos “é que o PAN já aprovou isso e vocês não podem ser mais retrógrados que este partido” (Entrevista com Teresa Hevia, realizada de modo virtual, dia 01/08/2022).

Claudia Pesado também destacou esta estratégia, de acordo com ela:

Tínhamos estratégias de pressão, muita pressão entre uns e outros, para que acontecesse esta competição de que “politicamente é incorreto que eu não me pronuncie a favor da paridade”. (Entrevista com Claudia Pesado, realizada de modo virtual, dia 06/08/2022).

Conforme aponta Weeks (2018), o apoio masculino às cotas e, neste caso, à paridade, também pode ser fruto da atuação das mulheres dentro dos partidos políticos. Neste sentido,

⁵⁰ Em discurso na votação da Paridade em Tudo no Senado em 2019.

outra estratégia para a mobilização da competição partidária conjugava a atuação de mulheres dentro e entre partidos. A estratégia consistia⁵¹ em mulheres agendarem encontros entre líderes do seu partido e mulheres influentes de outros partidos, como presidentas de partido, senadoras, ex-governadoras. Dessa forma, quando o argumento vinha de outro partido e este era lido como favorável à medida, a competição partidária era ativada e o convencimento era mais fácil. Esta estratégia evidencia outro fator fundamental no caminho mexicano, a existência prévia de mulheres de relevante influência política comprometidas com a agenda dos direitos políticos das mulheres.

Quando comparados com os maiores partidos dos outros dois países que estudo aqui, os partidos mexicanos tiveram em sua história mais presidentas. O que não é difícil, já que muitos partidos brasileiros nunca foram presididos por mulheres ou têm apenas uma mulher entre seus presidentes e ex-presidentes, e nenhuma mulher até hoje foi presidenta de partidos panamenhos. Desde a década de 1990, o PRI foi presidido por cinco mulheres, o PRD por 3 e PAN e MORENA tiveram, cada um, uma presidenta. Como vimos ao longo deste Capítulo, mulheres com influência no interior de seus partidos e na política nacional foram atoras críticas neste processo e sua atuação foi peça fundamental das estratégias desenvolvidas. Nesse sentido, parece que não é só a maior proporção de mulheres na Executiva Nacional do partido no momento da mudança que influencia na adoção de cotas, como elencado por Caul (2001), mas também tem efeito a existência de mulheres que já ocuparam esse espaço e, portanto, mantém a influência política que ele confere.

Além disso, um maior número de mulheres na bancada do partido no parlamento pode fazer um *lobby* mais efetivo no sentido das mudanças almejadas (Caul, 2001). Foi o que as senadoras eleitas fizeram. Nas eleições de 2012, o número de senadoras superou, pela primeira vez 30%, o suficiente para barrar reformas e para forçar a negociação com os senadores. E, nas eleições seguintes, de 2018, este percentual chegou a 49,2%. Não por acaso, as duas reformas constitucionais que versaram sobre a paridade de gênero, de 2014 e de 2019, foram impulsionadas pelas senadoras. As senadoras, por sua vez, não agiram sozinhas, sendo apoiadas em todos os momentos pelas *Mulheres no Plural* que, em conjunto com o INMUJERES, apresentaram ao conjunto de Senadoras propostas de redação para a incorporação da paridade (Peña, 2016).

⁵¹ Conforme relatado em entrevista.

4.4 Pontos de Resistência Sobreviventes

Embora a presença de mulheres na elite dos partidos tenha sido um fator determinante no caminho paritário trilhado pelo México, o interior dos partidos segue sendo um espaço hostil e a ocupação de posições de poder ainda é vista como ponto de resistência dentro dos próprios partidos. Atualmente, dos sete partidos mexicanos, apenas dois possuem mulheres a sua frente, o Partido do Trabalho (PT) e o Partido Verde Ecologista do México (PVEM). Quando consideramos a estrutura dos partidos a nível local, entre os quatro historicamente mais relevantes do México, MORENA e PAN superam a paridade, com 53,12% de mulheres ocupando a presidência dos partidos. Não há, portanto, um caráter ideológico nestes resultados. Por outro lado, as mulheres são 9,32% das presidentas locais do PRI e 12,5% do PRD⁵².

Entrevistadas relataram que os partidos políticos mexicanos seguem tendo um controle masculino e, portanto, a decisão de quais mulheres, de fato, entram ainda é deles:

Outro risco e outra armação que fazem é que alguns partidos – que decidem onde haverá mulheres – não colocam uma liderança natural, mas sim a esposa ou a filha. Ceder o poder custa muito. E, às vezes, colocam a esposa porque, em nosso país, existe uma instituição que se chama sistema integral para o desenvolvimento da família, que é encabeçado pelas esposas, como um trabalho social. (...) E isso permitia que elas fossem parte nobre do governo e tinham uma aceitação maior. Então, não precisavam se apresentar só como “esposa de ...”. Elas começaram a criar seus próprios perfis (Entrevista com Lucero Saldaña, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Como é apontado por Krook (2016), uma das estratégias de resistência adotadas pelos partidos mais difundidas no mundo é, justamente, a nomeação de filhas e esposas para as candidaturas destinadas às cotas ou à paridade. A viabilidade dessa estratégia depende, em boa medida, dos métodos de seleção de candidaturas dos respectivos partidos políticos. Dessa forma, aqueles que adotam métodos mais centralizados mantêm o seu controle sobre quem são as mulheres que preenchem as candidaturas femininas. Conforme aponta Freidenberg (2021), a experiência latino-americana demonstrou que medidas de cotas ou de paridade encontram formas de seleção de candidaturas pouco transparentes e pautadas em procedimentos partidários com pouca democracia interna, de modo que partidos que garantem o pluralismo, a competição interna e a participação de minorias nos seus mecanismos de seleção são quase inexistentes.

⁵² Dados calculados a partir de informações disponibilizadas na página do Instituto Nacional Eleitoral – INE: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/organos-direccion/>. Acessados em: 11/03/2024.

Segundo entrevistadas, o controle masculino também prevalece em comissões estratégicas da Câmara de Deputados e do Senado – foram citadas as Comissões de Orçamento, de Pontos Constitucionais e Governação. De fato, na Câmara de Deputados, estas três comissões são presididas por homens, e nenhuma delas apresenta uma composição paritária.

Quadro 8. Mulheres nas comissões de governação, orçamento e pontos constitucionais da Câmara de Deputados.

Comissão de Governação e População	Comissão de Orçamento e Contas Públicas	Comissão de Pontos Constitucionais
39,5%	38,2%	37,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pela página oficial da Câmara de Deputados.

Já no caso do Senado, essa percepção não parece se confirmar. Atualmente, a Comissão de Fazenda e Crédito Público é presidida por um homem, enquanto a Comissão de Governação é presidida por uma mulher e a Comissão de Pontos Constitucionais, como consta na página oficial, não possui ninguém a sua frente. Conforme o quadro abaixo, as mulheres ultrapassam a paridade no caso da Comissão de Governação e nas outras duas quase alcançam os 50%.

Quadro 9. Mulheres nas comissões de fazenda e crédito público, governação e pontos constitucionais do Senado.

Comissão de Fazenda e Crédito Público	Comissão de Governação	Comissão de Pontos Constitucionais
47,4%	62,5%	47%

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pela página oficial do Senado.

Por outro lado, na Junta de Coordenação Política que, conforme relatado em entrevista, é onde as decisões políticas são tomadas, as mulheres são apenas 36,7%. Conforme relatado, é mais fácil as mulheres alcançarem a Presidência da Câmara ou do Senado, que é mais visível, do que serem Presidentas da Junta de Coordenação Política.

Outro ponto de resistência do domínio masculino é o Poder Executivo local. Enquanto a resistência dos partidos em aplicar a paridade nas governações dos estados parece ter sido vencida, a paridade ainda é um grande desafio no Executivo municipal. Mesmo com as reformas da paridade em tudo, apenas em 28,9% dos municípios mulheres foram eleitas Presidentas municipais em 2021⁵³. Os dados do México seguem uma tendência global que aponta que as

⁵³ Dados mapeados pelo INE, disponíveis em: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/05/MICROSITIO_Presidentas_Municipales_Equivalentes_Funciones.pdf.

posições à frente do Poder Executivo municipal seguem longe do alcance das mulheres (UN Women, 2021). De toda forma, o país está bem acima da média regional de 15,4% de mulheres eleitas prefeitas na América Latina em 2021⁵⁴.

Outra tendência que o México parece seguir é o aumento da violência política de gênero contra as mulheres na medida em que a paridade proporciona que mais mulheres ocupem espaços eletivos (Cerva Cerna, 2014). É importante pontuar alguns elementos que interagem para que sejam registrados mais casos deste fenômeno. Por um lado, há um efeito de *backlash*. Ou seja, com o aumento de mulheres na esfera política, elas são vistas como uma maior ameaça ao privilégio masculino no espaço de poder e, portanto, os detentores deste privilégio – homens – colocam em ação formas de violência política para preservar seu espaço (Cerva Cerna, 2014; Matos, 2020; Gilas, 2020).

No entanto, como observa Krook (2017), os esforços para impedir a participação política de mulheres não são novos. O que sim parece novo é que muitas mulheres têm deixado de encarar o sexismo e a misoginia nas esferas políticas como inerente à decisão de entrar na política (Krook, 2017). Assim, soma-se ao aumento do fenômeno em si, uma maior compreensão do significado da violência política de gênero e do que deve ser enquadrado como tal. Ou seja, à medida que mais mulheres adentram os espaços de poder, práticas que podem ter sido minimizadas em outros contextos, passam a ser percebidas como uma ou mais formas de violência. Uma terceira camada é chamada por Gilas (2020) de estiramento conceitual relacionada a uma nova perspectiva que vem sendo adotada por ativistas, acadêmicas e governos e que amplia o enquadramento do fenômeno.

E, também, aumentou a violência política contra as mulheres em razão de gênero. Então, obviamente, quando começa a crescer a participação política das mulheres, que é algo muito bom, começam a violentar elas. Se tu me perguntares por que esse fenômeno ocorre, eu diria que é porque os homens estavam apropriados do espaço público. Porque têm cargos de eleição popular, então eles sentem que nós mulheres os deslocamos, que nós tiramos deles algo que era de sua propriedade e que nós não somos pessoas merecedoras destes espaços (Entrevista com Adriana Favela, realizada de modo virtual, dia 15/07/2022).

Nos debates parlamentares sobre a paridade em tudo, o tema da violência política de gênero se tornou presente. Nesse contexto, a postulação de mulheres apenas em municípios pobres e a falta de recursos para as candidaturas de mulheres foram citadas como práticas violentas que

⁵⁴ Dados mapeados pela CEPAL, disponíveis em: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>.

teriam fim com a nova reforma. Vale pontuar que o Quadro 9, que sintetiza as práticas informais adotadas por partidos políticos mediante mudanças nas instituições formais, já havia adiantado o tema da violência política contra as mulheres tendo em vista que boa parte das ações ali elencadas são enquadradas desta forma.

A violência política surgiu em praticamente todas as entrevistas, sem que perguntas especificamente direcionadas ao tema fossem feitas. A violência política de gênero foi abordada como uma consequência negativa da paridade e em referências ao descompasso entre avanços normativos e mudanças culturais. Ademais, a violência política de gênero contra as mulheres foi mencionada como um tema que entrou na agenda das *Mulheres no Plural* depois da paridade e se transformou em mais um avanço normativo.

Ainda antes das mudanças legais, o INE e o TEPJF já haviam adotado um protocolo para atender à violência política de gênero contra as mulheres. Sobre isso, Adriana Favela relata:

Eu dizia “nós temos que fazer algo pelas mulheres, porque somos nós que fomentamos que elas participem, não podemos deixá-las sozinhas”. Então entre outras companheiras do Tribunal Eleitoral, Mari Carmen⁵⁵ foi que impulsionou muito para que tivéssemos um protocolo para atender a violência política contra as mulheres em razão de gênero. Então, fizemos estes protocolos e fomos aperfeiçoando-os cada vez mais. Até que se conseguiu, pela união de muitas mulheres políticas, que se aprovasse uma reforma para regular o que é a violência política. Ou seja, ter um conceito do que é a violência política. (Entrevista com Adriana Favela, realizada de modo virtual, dia 18/07/2022).

Em abril de 2020, foram aprovadas alterações em oito leis mexicanas a fim de se garantir a tipificação da violência política contra as mulheres e estabelecer formas de sanção apropriadas⁵⁶. Conforme relatado em entrevista, as mexicanas se inspiraram na tipificação de violência política contra as mulheres feita na Bolívia através da Lei nº 243 – Contra o Assédio e a Violência Política contra as Mulheres⁵⁷, de 2012. A lei tipifica dezessete formas de violência política e apresenta uma definição do assédio político e da violência política contra as mulheres. Tanto na Bolívia, quanto no México, estas definições perpassam a violência física e psicológica

⁵⁵ María Carmen de Alanís Figueroa, então presidentes do TEPJF.

⁵⁶ As leis alteradas foram: Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência, a Lei Geral de Instituições e Procedimentos Eleitorais, Lei Geral de Partidos Políticos, Lei Geral do Sistema e Meios de Impugnação em Matéria Eleitoral, Lei Geral de Delitos Eleitorais, Lei Geral de Responsabilidades Administrativas, Lei Orgânica do Poder Judicial da Federação e Lei Orgânica da Procuradoria Federal da República. Tradução nossa.

⁵⁷ Tradução nossa.

e atos direcionados a induzir mulheres eleitas a ações ou omissões específicas (Krook; Sanín, 2016; Cerva Cerna, 2014).

A lei boliviana também inspirou a Lei Modelo sobre a Violência Política contra a Mulher da Comissão Interamericana de Mulheres da OEA (Sanin, 2018). E, atualmente, o debate sobre a violência política de gênero, impulsionado na América Latina pelos países que aderiram à paridade, vem ganhando força na região. Impondo-se mesmo onde a paridade de presença ainda é um horizonte distante⁵⁸.

Conforme Sanín (2018), o caminho legislativo seguido na região teve início com a percepção de ativistas e políticas bolivianas de que, nem as leis eleitorais, nem a legislação sobre violência contra mulheres abarcavam as suas experiências de violência nas esferas da política formal. O processo mexicano parece similar ao que ocorreu na Bolívia (Winter, 2019). Em ambos os países, após a constitucionalização da paridade de gênero e diante da distância entre paridade de presença e paridade de poder, novos passos normativos foram traçados, sendo um deles a necessidade de que fossem aprovadas legislações referentes ao enfrentamento da violência política contra as mulheres e à democratização interna dos partidos políticos.

4.5 Conclusões

Este capítulo torna claro como as mudanças institucionais no México, no sentido da adoção político-institucional da paridade de gênero, foram graduais e contínuas. A sequência de mudanças desde a década de 1990 até a *Paridad en Todo*, em 2019, revela um encadeamento de atos em que cada lacuna foi, passo a passo, fechada; ao mesmo tempo em que a reserva prevista pela lei se aproximava da paridade. Como observa Piscopo (2017), as lacunas e silêncios das leis de cotas iniciais conduziram a uma contínua sobreposição de camadas.

Seguindo a tipologia de mudanças institucionais mencionadas no capítulo de Enquadramento Teórico desta Tese, parece-me que além de acompanharmos a sobreposição de camadas através de subsequentes reformas, também verificamos mudanças que podem ser enquadradas como conversão. Esta forma de mudança teria ficado a cargo das autoridades eleitorais, que após reformas que ainda deixavam brechas de retrocesso, interpretavam as normas vigentes no sentido afirmativo da mudança, indo, portanto, além da “letra da lei”.

⁵⁸ Como veremos, este é o caso do Brasil.

Nesta interpretação, entendemos que cada novo passo dado no México só foi possível porque foi construído a partir do passo anterior. Dessa forma, o resultado obtido no país, após a reforma de paridade de 2019, só pode ser entendido como fruto de um longo processo de quase trinta anos de lutas continuadas das mulheres mexicanas.

A maioria das mulheres que lutam agora, que estão integradas às Mulheres no Plural, foram as precursoras também das cotas, ok? (...) Então, é um contínuo histórico. Ou seja, vai transitando. Isso é o interessante, entender que houve uma preparação. Se não tivesse havido as cotas, não teríamos nunca pensado na paridade. Ou seja, é um processo histórico. Você não pode entender de outra maneira. (Entrevista com Claudia Pesado, realizada de modo virtual, dia 06/08/2022).

Esta visão compartilhada por mais de uma entrevistada é pertinente. Para que a paridade chegasse, foi preciso que antes chegassem as cotas. É claro que a existência prévia de alguma lei de cotas não é causa suficiente para a adoção e para a boa implementação de leis de paridade de gênero na política. Se fosse assim, os outros dois casos que estudo aqui seriam igualmente casos de sucesso. No entanto, o passo inicial que colocou essa sequência de mudanças em ação foi, de fato, a primeira previsão de cotas em 1996.

No caso do México, as resistências dos partidos parecem ter alimentado a atuação de agentes de mudança que buscavam tornar primeiro as cotas e depois a paridade efetiva. O que evidencia este movimento de forma clara é a criação da *Rede Mulheres no Plural* após a fraude evidente das *juanitas* em 2011. Ressalto que a atuação das mulheres no interior dos partidos, e mais do que isso, a existência e a efetiva união de mulheres com considerável poder e influência política foram determinantes para que a *Rede Mulheres no Plural* tivesse o impacto que teve.

Nesse sentido, se buscarmos por quais são os fatores que mudaram no país entre a primeira tentativa de constitucionalizar a paridade em 2007 e a reforma de 2014, os eventos desencadeados por esta tentativa de resistência parecem ter um peso significativo. Estes eventos correspondem tanto à criação da *Rede Mulheres no Plural*, quanto à subsequente ação apresentada por elas frente ao TEPJF, seguida da decisão do Tribunal favorável às mulheres e o reposicionamento das autoridades eleitorais como agentes de mudança.

Outra mudança importante entre 2007 e 2014 foi o novo peso constitucional dos tratados internacionais em direitos humanos. É difícil afirmar se, sem esta mudança, os resultados no México seriam outros, mas, com certeza, este foi um fator que deu mais força às estratégias de judicialização utilizadas pelas mulheres organizadas.

Até aqui, temos o passo inicial dado pelas cotas como um momento determinante que coloca os eventos em ação. A fraude evidenciada pelo caso das *juanitas* operou como um segundo evento que teve como consequência três outros eventos determinantes: a criação da *Rede Mulheres no Plural*, a sentença que permitiu que as mulheres fossem mais de um terço do senado e a virada no posicionamento de autoridades eleitorais. Para a virada neste posicionamento, outra linha de transformações também foi fundamental, qual seja: a da chegada de mais mulheres a estes espaços. Paralelo a isto, temos a pressão exercida pelos tratados internacionais operada a partir de 2011. O espaço entre cada um destes acontecimentos chave foi preenchido com estratégias determinantes.

Dessa forma, o sucesso na implementação das leis de paridade de gênero no México foi alcançado por meio de estratégias centrais e complementares. Primeiramente, a atuação em rede desempenhou um papel crucial, permitindo que as organizações de mulheres se unissem em torno de objetivos comuns e amplificassem sua influência. As redes locais foram habilmente conectadas às redes nacionais, formando uma poderosa coalizão capaz de influenciar as políticas em nível nacional.

No nível local, foi crucial a tática de judicialização, que buscava garantir a aplicação efetiva das leis de paridade de gênero e defender os direitos das mulheres contra qualquer resistência ou retrocesso por parte das autoridades ou dos partidos políticos. Ao recorrer aos Tribunais, as redes fortaleceram o arcabouço legal e institucional voltado para a promoção da participação política feminina. Além disso, a relação complementar entre redes de mulheres e autoridades judiciais foi fundamental, facilitando a articulação entre os avanços legais e as interpretações dadas às novas legislações.

É importante destacar a permeabilidade das redes de mulheres, mais especificamente da *Rede Mulheres no Plural*. De modo que estavam integradas em uma mesma rede mulheres atuantes em partidos políticos, mulheres eleitas senadoras e deputadas, mulheres no Executivo federal, através do INMUJERES, mulheres com atuação em Tribunais Eleitorais e no Instituto Nacional Eleitoral. Essa colaboração dinâmica entre mulheres de diferentes instituições fortaleceu a sua capacidade de influência positiva.

Como estratégias complementares, também podemos listar as táticas de convencimento (e de constrangimento) junto aos partidos políticos. A aproximação das redes de mulheres junto a estes se deu principalmente através da mobilização da competição partidária. Além disso, a

publicidade negativa associada ao posicionamento explicitamente contrário às cotas ajudou a pressionar os partidos a adotarem uma postura, pelo menos externa, mais favorável à paridade. Em conjunto, essas estratégias contribuíram para o sucesso da implementação das leis de paridade de gênero no México.

5. Um Caso Incompleto: Paridade em Cena e Mudanças Insuficientes no Panamá

O segundo caso sobre o qual me debruço nesta Tese é o do Panamá. A paridade de gênero foi incluída no Código Eleitoral panamenho em 2012 e foi implementada, pela primeira vez, nas eleições de 2014. No entanto, a restrição da paridade às eleições primárias e a presença de outras brechas mantidas pelo Código Eleitoral conduziram a resultados muito aquém do esperado (por agentes de mudança). De qualquer modo, a paridade de gênero na política manteve-se um tema relevante nas reformas eleitorais subsequentes, em 2017 e 2021. Enquanto em 2017 não foi possível introduzir mudanças que garantissem um resultado mais próximo da paridade desejada, o Código Eleitoral resultante do processo de reforma iniciado em 2021, será testado apenas nas eleições que virão em 2024. O Quadro 10 abaixo ilustra o baixo impacto das medidas paritárias introduzidas no Panamá, o que faz dele um caso – até o momento – de adoção de leis de paridade de gênero malsucedido.

Quadro 10. Medidas Paritárias Introduzidas no Panamá e Impactos.

Reforma Eleitoral	Alterações relativas à paridade	% mulheres no Parlamento eleição seguinte
Reforma Eleitoral de 2012	<p>Artigo 239. Nas eleições internas dos partidos políticos e até as primárias, as postulações garantirão que efetivamente, como mínimo, 50% das candidaturas sejam para mulheres. Corresponderá à Secretaria da Mulher dos partidos políticos assinar as listas de postulação.</p> <p>Os partidos estabelecerão em seus regimentos internos os procedimentos para tornar esta disposição efetiva (...)</p> <p>Nos casos em que a participação feminina, de maneira comprovada pela secretaria feminina do partido, seja inferior ao percentual de que trata essa norma, os partidos políticos poderão preencher os respectivos cargos com outros aspirantes⁵⁹.</p>	19,3% ⁶⁰
Reforma Eleitoral de 2017	<p>Artigo 239. Nas eleições internas dos partidos políticos e até as primárias, as postulações garantirão que efetivamente, como mínimo, 50% das candidaturas sejam para mulheres.</p> <p>Os partidos deverão cumprir com o mínimo estabelecido de candidatos a cargos eletivos e em proporções com possibilidade de serem eleitos. Não será admitida nenhuma lista que não cumpra com estes requisitos.</p>	22,5% ⁶²

⁵⁹ Tradução nossa.

⁶⁰ Percentual referente a janeiro de 2015, após as eleições de 2014. Dados mapeados pelo IPU – Women in Parliaments. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>.

⁶² Percentual referente a janeiro de 2020, após as eleições de 2019. Dados mapeados pelo IPU – Women in Parliaments. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2020>.

	Os partidos estabelecerão em seus regimentos internos os procedimentos para tornar esta disposição efetiva (...).	
	Nos casos em que a participação feminina, de maneira comprovada pela secretaria feminina do partido, seja inferior ao percentual de que trata essa norma, os partidos políticos poderão preencher os respectivos cargos com outros aspirantes ⁶¹ .	
Reforma Eleitoral de 2021	Artigo 101. Os estatutos dos partidos devem conter: (...) Os mecanismos que garantam a paridade de gênero, ou seja, 50% de homens e 50% de mulheres nos processos eletivos internos dos seus organismos de direção, também nas suas eleições primárias para preencher os cargos de eleição popular e para outros métodos de seleção.	Não se aplica
	Seção 2. Paridade de Gênero	
	Artigo 373. A participação política será regida pelo princípio da paridade e da participação igualitária de mulheres e homens nos processos eleitorais internos e gerais para a composição, tanto nas estruturas organizacionais internas quanto nas indicações para cargos eleitos popularmente pelos partidos políticos, bem como pelos partidos em formação, no que diz respeito às indicações de delegados de convenções para congressos ou convenções constitutivas. Todas as indicações de pré-candidatos e candidatos devem ser compostas por um titular de um gênero, acompanhado por um substituto do outro gênero. Os partidos políticos deverão indicar 50% de mulheres e 50% de homens para o número total de cargos principais de deputados, prefeitos, representantes de municípios e conselheiros, correspondentes a cada província. Nos casos em que a participação das mulheres, conforme verificado pela Secretaria de Mulheres do partido, for inferior à paridade e participação estabelecidas neste regulamento, os partidos políticos poderão complementá-la com outros candidatos para os respectivos cargos ⁶³ .	

Fonte: elaboração própria com base nos códigos eleitorais panamenhos e nos dados mapeados pelo IPU – *Interparliamentary Union*, disponíveis em: <https://data.ipu.org/women-ranking>.

Para entender por que o Panamá permanece como um caso malsucedido quanto ao alcance da paridade de gênero na política, divido este capítulo em três seções. A primeira seção terá como objetivo montar o cenário no qual a paridade de gênero alcançou a agenda política panamenha e apresentar os agentes de resistência e de mudança em relação a ela ao longo destes mais de dez anos. Em seguida, parto para a evolução cronológica da paridade ao longo das três reformas eleitorais e de seus respectivos impasses. Esta seção começa com o passo inicial das medidas afirmativas para a representação política das mulheres, qual seja, a adoção das cotas de gênero em candidaturas, que chegaram ainda na década de 1990. Por fim, a terceira seção se

⁶¹ Tradução nossa.

⁶³ Tradução nossa.

debruça sobre as estratégias mobilizadas por agentes de mudança e de resistência nas diferentes etapas do alcance parcial da paridade no Panamá.

5.1 Montando o Cenário: Instituições Democráticas e Agentes da Paridade de Gênero no Panamá

A atual democracia panamenha teve início apenas em 1990 com o fim da invasão estadunidense a este território iniciada em 1989. Alguns autores destacam o papel fundamental da invasão para o estabelecimento da democracia no país, ponderando que sem ela nem os movimentos populares panamenhos, nem os movimentos de elite financiados pelos EUA, teriam sido capazes de pôr fim ao regime militar (Furlong, 1993; Pérez, 2011). Outros, destacam as causas diversionistas da invasão, ligadas à valorização da imagem do então presidente dos EUA, George H. W. Bush (Gandásegui, 2009). Para este capítulo, interessa considerar que, em 1990, consolidou-se, no Panamá, o primeiro governo civil desde 1968 e teve início um processo de transição democrática que culminou nas eleições de 1994, as primeiras pós regime militar e pós invasão.

Desde então, a cada cinco anos, o Panamá elege representantes para o Legislativo e para o Executivo através de eleições livres e competitivas em um sistema multipartidário (Pérez, 2011). O Panamá é uma república democrática representativa presidencial. O país é dividido politicamente em 9 províncias, que se subdividem em 75 distritos, ou municípios. Os distritos, por sua vez, se dividem em *corregimientos*⁶⁴. O país ainda possui 3 comarcas indígenas de nível provincial e duas a nível de *corregimiento*. A cada cinco anos são eleitos/as presidente e vice-presidente da República, deputados/as, deputados/as do *Parlamento Centroamericano*, *alcaldes*⁶⁵, *concejales*⁶⁶ e representantes de *corregimiento*.

As províncias são governadas por um/a Governador/a nomeado/a pelo Executivo nacional e estas não possuem instância legislativa. Cada distrito possui um/a *alcalde* – chefe da administração local – e um/a vice *alcalde* eleitos/as por eleição popular e direta. Além disso, os distritos possuem um Conselho Municipal integrado pelos representantes de *corregimientos*. Caso o distrito tenha menos de 5 *corregimientos*, também serão eleitos/as *concejales*, para que os conselhos municipais tenham sempre no mínimo 5 integrantes.

⁶⁴ Os *corregimientos* são a menor subdivisão político-administrativa do Panamá.

⁶⁵ Figura equivalente aos prefeitos no Brasil

⁶⁶ Podemos entender como correspondentes aos vereadores no sistema brasileiro.

A Assembleia Nacional do Panamá é composta por 71 representantes eleitos/as através de um sistema misto que combina os princípios de representação proporcional e de maioria simples. Desta forma, por meio do princípio de representação proporcional, 13 distritos elegem 45 representantes através de listas abertas (*voto selectivo*). Outros/as 26 representantes são eleitos/as em distritos uninominais por maioria simples, conforme sintetizado pelo Quadro 11 abaixo:

Quadro 11. Composição da Assembleia Nacional do Panamá

<i>Tipo de distrito</i>	<i>Sistema Eleitoral</i>	<i>Número de representantes</i>
13 Distritos Plurinominais	Sistema proporcional com listas abertas	45 deputados/as
26 Distritos Uninominais	Majoria simples	26 deputados/as

Fonte: elaboração própria

Os/as candidatos/as podem ser vinculados/as a um partido político ou podem concorrer como independentes. Nos casos de candidaturas independentes, no atual Código Eleitoral - modificado pela última vez em 2022 - são reconhecidas as candidaturas das três listas (titular + suplente) que obtiverem mais assinaturas de apoio, desde que superem 2% dos votos válidos emitidos na última eleição para o cargo e circunscrição em questão. Já no caso das candidaturas por partidos políticos, os partidos que tiverem mais de cem mil membros até o dia 31 de janeiro do ano anterior às eleições deverão realizar primárias para a definição das candidaturas à Presidência. Para as demais postulações os partidos devem proceder de acordo com o estabelecido em seus estatutos.

Considerando que, dentre as características do sistema político que moldam a regra do jogo no qual as mulheres procuram alcançar o poder político está o sistema eleitoral (Paxton et al., 2010), convém ponderar sobre o cenário institucional formado por este sistema no Panamá. 37% dos parlamentares panamenhos elegem-se pelo sistema majoritário, o qual costuma ser identificado como mais prejudicial à eleição de mulheres (Paxton et al., 2010) e menos inclinado à aplicação e ao sucesso de cotas de gênero (Dahlerup, 2003). O restante da Assembleia Nacional é eleito através do sistema proporcional de lista aberta. Embora haja certo consenso em indicar este como um sistema mais favorável à eleição de mulheres (Araújo, 2004), o fato de as listas serem abertas prejudica a boa aplicação de cotas de gênero ou da paridade. No entanto, apesar de o sistema eleitoral configurar-se como mais um desafio à

paridade, o maior obstáculo ainda parece ser a falta de vontade política dos partidos panamenhos em buscar o cumprimento da norma.

Tribunal Eleitoral e Comissão Nacional de Reformas Eleitorais

Um dos principais atores institucionais para a consolidação de eleições livres foi o Tribunal Eleitoral do país, que vem atuando de forma independente na regulação e supervisão do processo eleitoral (Pérez, 2011; Hoyo; Rubi, 2017). O primeiro sucesso do Tribunal Eleitoral foi a condução das eleições de 1994, que foi considerada exemplar por observadores internacionais (Pérez, 2011). Embora a Constituição de 1972 já instituisse um Tribunal Eleitoral autônomo, foi a partir de 1990 que ele passou a atuar desta forma, em boa medida, devido à intenção dos magistrados do Tribunal Eleitoral (Pérez, 2011). Cada um dos três magistrados que formam a mais alta autoridade do Tribunal Eleitoral é escolhido por um dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário (Pérez, 2011). Até o momento, nunca houve uma mulher à frente do Tribunal Eleitoral panamenho.

O Tribunal Eleitoral está à frente de outra instituição importante para a evolução democrática do Panamá, a Comissão Nacional de Reformas Eleitorais (CNRE). Esta Comissão se configura como um organismo consultivo do Tribunal Eleitoral, convocado depois de cada eleição nacional para aperfeiçoar a legislação eleitoral. A CNRE é composta pelos partidos políticos vigentes – cada um com um voto – e setores sociais agrupados em quatro áreas, cada área com direito a um voto: área acadêmica, área de organizações não governamentais, associações de empresas privadas e associações de trabalhadores.

As propostas de reforma elaboradas pela CNRE são encaminhadas para a Câmara de Deputados onde são debatidas, alteradas e colocadas em votação, primeiro na Comissão de Governo, Justiça e Assuntos Constitucionais e, depois, no Plenário. Este foi o caminho das proposições de paridade de gênero inseridas em propostas de reformas eleitorais. Ou seja, a CNRE, enquanto instituição, serviu de porta de entrada para a paridade de gênero na agenda política panamenha. Este foi o ambiente mais permeável às propostas apresentadas por organizações de mulheres da sociedade civil e de partidos políticos. O trecho a seguir evidencia a diferente recepção da paridade de gênero na Comissão Nacional de Reformas Eleitorais e no Parlamento.

A Comissão se reúne por vários meses, discutimos, debatemos... Um magistrado do Tribunal Eleitoral também se reúne com todos nós na Comissão, aprovamos e

votamos. Quando o documento já está pronto, ele é levado para a Assembleia, para que a Assembleia o modifique e faça o que quiser com ele. Quando vai para a Assembleia, eles fazem outro código. (...) Tudo que se propõe na Comissão de Reformas Eleitorais, “vamos pôr a paridade” “vamos colocar a lista zíper”, como eu te disse, propõe-se tudo isso, mas, ao final, isso é ignorado e ficam com a lei com essa saída de escape. (...) E te digo, você pode fazer o que quiser na Comissão (CNRE), são aprovadas coisas boas. Mas quando chega na Assembleia, fazem tudo ao contrário. (Entrevista com Jacqueline Hurtado⁶⁷, realizada de modo virtual, dia 12/04/2023).

Ao chegar no Parlamento, a proposta é defendida por representantes do Tribunal Eleitoral, que participam dos debates, principalmente, para o esclarecimento de dúvidas de parlamentares. Para algumas proponentes da paridade, faltaria ao Tribunal Eleitoral uma atitude mais enérgica mediante as críticas dirigidas à paridade no Parlamento, assim como para fiscalizar e regulamentar a já frágil previsão de paridade. Nesse sentido, há uma concentração da atuação do TE como porta de entrada da paridade, o que se explica, em boa parte, pelo arranjo institucional formal do Panamá, que conta com uma Comissão Nacional de Reformas Eleitorais presidida pelo TE e integrada por representantes não eleitos pelas regras vigentes. A CNRE pode ser entendida como um mecanismo de mudança determinante para a chegada da paridade de gênero na agenda política panamenha.

Quanto ao Tribunal Eleitoral, as proponentes da paridade entrevistadas para essa Tese o classificaram como um aliado, relatando estratégias de aproximação e *lobby* junto ao TE. Ademais, descreveram ações de capacitação política para mulheres e campanhas de incentivos às candidaturas femininas realizadas pelo Tribunal Eleitoral. Assim, entendo que, como deve se tornar evidente ao longo da próxima seção, o Tribunal Eleitoral panamenho pode ser entendido apenas como um agente de mudança reativo. Isso porque o Tribunal reagiu às pressões de organizações de mulheres políticas e de organizações internacionais, tornando-se uma instituição mais permeável às demandas por paridade e incorporando exigências do Código Eleitoral. Ações que exigiriam maior grau de proatividade, como veremos, ficaram de fora.

Partidos Políticos

Atualmente, o Panamá possui nove partidos políticos registrados no Tribunal Eleitoral e apenas 4 deles ocuparam assentos na Assembleia Nacional nas últimas três reformas eleitorais

⁶⁷ Jacqueline Hurtado é, atualmente, vice-presidente do Partido Popular e foi presidente do FONAMUPP entre 2017 e 2018 e do Conselho Nacional da Mulher (CONAMU) em 2022. Entre as redes que integra estão: a Rede de Mulheres Afro Panamenhas e a Rede Nacional por Direitos das Mulheres.

que debateram a paridade. No instável quadro geral de partidos panamenhos, partidos históricos convivem com o constante desaparecimento e ressurgimento de partidos criados principalmente para a promoção de carreiras de lideranças políticas individuais (Pérez, 2013; Felipe, 2006).

O *Partido Revolucionario Democrático* (PRD) foi fundado em 1977 pelo General Omar Torrijos, em um esforço de abertura política através do qual os partidos políticos foram legalizados. Desta forma, o PRD já nasceu no poder para ser o partido político do governo (Pérez, 2011). Apesar de sua gênese no autoritarismo, com a transição democrática, o PRD passou a respeitar as novas regras do jogo. Em 1994, nas primeiras eleições pós regime militar e pós invasão, o candidato do PRD, Ernesto Pérez Balladares foi eleito Presidente. De acordo com o último levantamento do Tribunal Eleitoral, de outubro de 2022, o PRD é o partido panamenho com o maior número de filiados, 727.393⁶⁸, em um país com pouco mais de 4 milhões de habitantes. Em termos de resultados eleitorais, o PRD manteve-se durante todo o período democrático panamenho como o partido com a maior bancada parlamentar. Nas últimas eleições, garantiu 35 assentos na Câmara de Deputados. Do total de 15 mulheres que atualmente são deputadas, 5 são do PRD.

O *Partido Panameñista*, é o mais antigo partido panamenho e tem sua origem da década de 1930. Este era o partido de Arnulfo Arias, criador do ideário nacionalista *panameñista*. Arias foi eleito presidente três vezes e teve seu mandato interrompido três vezes. A terceira vez foi em 1968, quando ocorreu o golpe militar. Durante a transição democrática no início dos anos 1990 e após a morte de Arnulfo Arias, o partido passou a se chamar *Partido Arnulfista*, evidenciando sua característica carismática em torno da imagem do seu fundador (Araúz, 2001). Em 1999, o Partido lançou à presidência a viúva de Arias, Mireya Moscoso, que se tornou a primeira mulher Presidenta do Panamá. Em 2004, o Partido, que mistura valores liberais e conservadores e mantém-se alinhado às grandes empresas, recuperou a denominação “*Panameñista*”. O *Partido Panameñista*, que já disputou com o PRD o posto de maior partido no parlamento, elegeu oito parlamentares nas eleições de 2019, dentre estes, duas mulheres. Em termos de filiados, o *Partido Panameñista* ocupa o terceiro lugar, tendo 242.660 pessoas filiadas.

⁶⁸ Disponível em: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/estadisticas/adherentes/inscritos-en-partidos-politicos-2014-2021/>.

O *Movimiento Liberal Republicano Nacionalista* (MOLIRENA) foi fundado em 1982 durante a abertura democrática. O MOLIRENA alinha-se a políticas favoráveis ao mercado e ao comércio e costuma integrar alianças com partidos mais expressivos (Barragán, 2020). O partido ocupa o quinto lugar em número de pessoas filiadas e possui cinco representantes na Assembleia Nacional, dentre os quais há uma mulher. Para além do que é estipulado pelo Código Eleitoral, o MOLIRENA se compromete, em seu estatuto, a preencher 30% dos cargos de governo com mulheres, quando ele integrar o governo.

A segunda maior bancada parlamentar e a maior bancada feminina da Assembleia Nacional são do partido *Cambio Democrático* (CD), 8 das 15 deputadas são do CD. Além disso, o partido é o segundo maior em número de pessoas filiadas, são 294.581. O CD foi fundado em 1998 pelo dono da maior rede de supermercados do Panamá, Ricardo Martinelli. Martinelli foi eleito presidente do Panamá em 2009, rompendo com a alteração bipartidária entre PRD e *Partido Panameñista*. O CD tem perfil conservador e favorável às grandes empresas (Barragán, 2020).

Em 2021, Martinelli fundou o *Realizando Metas* (RM). O nome do partido foi definido depois que o Tribunal Eleitoral recusou a proposta de *Partido Martinelista*, por fazer referência a uma pessoa viva. De toda forma, o fato evidencia, mais uma vez, o traço personalista da política panamenha e de mais este partido. Criado após as últimas eleições, o RM não possui representação na Assembleia, mas já é o quarto maior partido panamenho em termos de filiados. Outra dissidência do CD foi fundada em 2018, o *Partido Alianza*. Ele não ocupa nenhuma cadeira na Assembleia e é um dos partidos com menor número de filiados.

Em 2001, o antigo *Partido Demócrata Cristiano*, fundado em 1956, passou a se chamar *Partido Popular*. O Partido que nasceu para ser uma terceira via defendia, nos seus primeiros anos, a reforma agrária e a nacionalização de empresas de utilidade pública (Araúz, 2009). Durante os anos de ditadura, manteve-se abertamente como oposição, realizando atividades partidárias clandestinas (Araúz, 2009). Nos últimos anos, o PP perdeu muitos membros, sendo hoje o menor partido em número de inscritos do país e sem nenhuma representação na Assembleia Nacional.

Outros dois partidos pequenos são o *Partido Alternativa Independente Social* (PAIS), fundado em 2021 pelo advogado José Alberto Álvarez, e o *Movimiento Outro Camino*

(MOCA), fundado em 2022 por Ricardo Lombana⁶⁹. O primeiro tem se destacado na imprensa panamenha por seus fortes laços com pastores e igrejas evangélicas. Já o segundo destaca-se pela agenda anticorrupção. Ambos guardam posições conservadoras e de austeridade.

O MOCA é o único partido panamenho com paridade de gênero na composição de sua Junta Diretiva. Ainda, o estatuto do partido está mais atualizado quanto aos temas sobre a participação política de mulheres. Nele, o enfrentamento à violência contra mulheres na vida política aparece como uma prioridade. Ademais, há um capítulo que define as formas de violência política contra as mulheres e estabelece os procedimentos diante de denúncias. A garantia da paridade em todos os eventos eleitorais do partido – primárias e eleições internas – aparece como um dever e direito dos seus membros. A Secretaria de Mulheres e a Comissão Nacional de Eleições devem garantir 50% de mulheres nos cargos diretivos do partido e nas candidaturas às primárias.

Apenas o CD e o MOCA garantem, em seus estatutos, que 50% das candidaturas às primárias sejam de mulheres. Os estatutos dos demais partidos apenas seguem o estipulado pelo Código Eleitoral. Ou seja, afirmam o esforço para que haja 50% de participação das mulheres nas eleições primárias e internas, mas repetem a possibilidade de não haver interessadas.

Os partidos panamenhos não possuem uma significativa variação ideológica, situando-se, predominantemente, na centro-direita, o único que destoa é o PRD, inclinado levemente à centro-esquerda (Barragán, 2020). Uma explicação para a baixa variação ideológica e o restrito conteúdo programático dos partidos está em fatores como o pequeno tamanho do país e as redes sociais das elites econômicas em torno do canal interoceânico (Barragán, 2020). Apesar disso, o país tem uma taxa altíssima de filiação partidária. 55,8% do total de eleitores é filiado a algum partido. Destes, 49,3% são mulheres⁷⁰. Esta alta taxa, que se mantém desde a redemocratização, coexiste com o aumento da desconfiança em relação ao sistema representativo, e com um baixo percentual, 22,3%⁷¹, de simpatia pelos partidos (Alvarado, 2021).

⁶⁹ Ricardo Lombana é sobrinho neto de Clara Gonzalez, primeira advogada panamenha e fundadora do Partido Feminista na década de 1920.

⁷⁰ O percentual total de filiados foi atualizado a última vez na página oficial do Tribunal Eleitoral em outubro de 2022, e está disponível em: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/estadisticas/adherentes/inscritos-en-partidos-politicos-2014-2021/>. Já o dado referente ao percentual de mulheres foi atualizado em julho de 2022, quando o total de eleitores filiados a partidos correspondia a 57,1% do total de eleitores.

⁷¹ Conforme o Barômetro das Américas de 2016 (Alvarado, 2021).

Para entender as escassas diferenças programáticas dos partidos políticos e o seu forte apelo no que toca à decisão pela filiação, é interessante considerar que para 50,2% de respondentes de uma pesquisa realizada pelo PNUD em 2006, o motivo da filiação partidária era a busca por benefícios pessoais; para outros 30,5% o motivo era a garantia de um emprego (Alvarado, 2006). Outro dado que sinaliza dinâmicas que podem estar na raiz do elevado número de filiados é a forte relação entre o aumento da renda *per capita* nos corregimentos e a diminuição da taxa de filiação partidária (Alvarado, 2006). A este respeito, a Secretária da Mulher do MOCA relatou que o número de aderentes aos partidos sempre flutua diante de atividades que “muitas vezes envolvem dinheiro e se aproveitam das necessidades das pessoas”.

Há indícios, portanto, de que a adesão aos partidos é essencialmente clientelista, com os partidos focados em oferecer bens e serviços localizados e de pequena escala (Barragán, 2020). Ainda, conforme Barragán (2020) e como acredito que os parágrafos anteriores evidenciaram, as estruturas partidárias panamenhas foram forjadas com base no personalismo e em relações clientelistas. Esta visão sobre os partidos ajuda a entender por que não há grandes diferenças em seus posicionamentos referentes à paridade de gênero, e porque nenhum partido se sentiu impelido a um posicionamento mais favorável para manter a coerência com suas linhas ideológicas. Este é, muitas vezes, o caso de partidos de esquerda que costumam ter o comprometimento com a igualdade de gênero como característica (Kittilson, 2006; Weeks, 2018).

Também vale destacar que, assim como ocorre no México, a resistência dos partidos políticos à paridade continuou e continua depois da etapa de formulação e aprovação da política. Na verdade, é no momento de implementação, quando os partidos aproveitam as brechas da lei para torná-la ineficaz, que a resistência se torna ainda mais evidente. Assim, até o momento, os partidos panamenhos podem ser classificados como agentes de resistência. Enquanto estrutura, todos operaram para a inefetividade da paridade. Embora as mulheres políticas destes partidos sejam as agentes de mudança, não há nenhum partido que possa ser entendido como seu aliado.

Organizações de Mulheres Políticas: FONAMUPP e APARLEXP

Assim como em outros países, para a agenda de demandas relacionadas à representação política de mulheres avançar – cotas, paridade, financiamento de campanhas – a atuação de organizações de mulheres com atuação na política foi determinante. Aqui situo as duas organizações com maior destaque no Panamá, o Fórum Nacional de Mulheres de Partidos

Políticos (FONAMUPP) e a Associação de Mulheres Parlamentares e Ex-Parlamentares do Panamá (APARLEXPÁ).

Após a instituição de um novo governo civil em 1990, o primeiro processo eleitoral pós regime militar e pós invasão estadunidense consumou o processo de redemocratização. Foi em meio aos preparativos para o processo eleitoral de 1994 que, ao perceberem que a sociedade política não estava preocupada com o estabelecimento de condições para que as mulheres se candidatassem, mulheres pertencentes a diferentes partidos panamenhos fundaram FONAMUPP⁷². Desde então, o FONAMUPP é um dos principais agentes de mudança em prol da paridade de gênero no Panamá. Como conta uma de suas integrantes e ex-presidenta da organização:

(...) Nosso primeiro exercício democrático foi em 1994 e nós saímos para dizer que não havia garantias de que as mulheres dentro do nosso grupo que queriam ser candidatas conseguiriam ser candidatas e ali nós nos unimos (mulheres) de todos os coletivos políticos existentes. (Entrevista com Elia de Tulipano⁷³, realizada de modo virtual, 09/09/2022).

Trata-se de uma organização que reúne apenas mulheres filiadas aos partidos políticos, não necessariamente ocupando cargos eletivos, mas com atuação político-partidária. O consenso das participantes e a agenda da organização se restringe aos direitos políticos das mulheres, mais especificamente, mecanismos para a sua representação descritiva e de enfrentamento à violência política. O FONAMUPP se tornou um membro permanente da CNRE, sempre com direito a voz, apresentando suas propostas de paridade de gênero, de distribuição de recursos para a capacitação de mulheres e reivindicações para que a organização tenha direito a voto no âmbito da CNRE.

Aproximadamente uma década depois da formação do FONAMUPP, a então deputada Gloria Young fundou a Associação de Mulheres Parlamentares e Ex-Parlamentares do Panamá – APARLEXPÁ. A associação tem um escopo um pouco menor, permitindo a filiação apenas de mulheres que já exerceram ou que exercem mandato parlamentar. Embora a associação esteja envolvida e seja uma parceira do FONAMUPP na luta pela paridade de gênero, conforme

⁷² Conforme relatado em entrevista, a criação do FONAMUPP também está ligada à realização de uma capacitação com Magali Pineda, feminista dominicana fundadora do Centro para a Investigação e Ação Feminina na República Dominicana.

⁷³ Elia de Tulipano foi uma das fundadoras do FONAMUPP, sendo ativa no fórum desde então.

relatado por sua atual presidenta, o seu foco está, principalmente, na formação de lideranças políticas femininas.

Além da dedicação à capacitação política, partilhada pelas duas organizações, integrantes do FONAMUPP relataram suas estratégias de atuação para o avanço da paridade de gênero. De acordo com elas, como suas integrantes participam dos partidos políticos, há condições de negociação dentro deles. Além disso, o FONAMUPP também procurou se aproximar das organizações da sociedade civil com direito a voto na CNRE e adotou estratégias de *lobby* junto ao Tribunal Eleitoral e aos/às parlamentares. Sobre os impactos desta atuação, Ana Matilde Gomez⁷⁴ relata que:

Há alguns mais jovens e algumas mulheres de partidos que tiveram que mudar o seu discurso devido à rejeição que receberam das organizações de mulheres. (Entrevista com Ana Matilde Gomez, realizada de modo virtual, 05/04/2023)

Por fim, interessa pontuar que essas organizações mantêm interlocução com instituições internacionais e estrangeiras. Entre elas, instituições como a ONU Mulheres, o PNUD, a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) da OEA, o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino), o Fórum de Presidentes de Poderes Legislativos das Américas (Parlaméricas) e, ainda, com as fundações alemãs Friedrich Erbert e Konrad Adenauer. Esta relação se dá, principalmente, com o fim de organizar capacitações e formações políticas para mulheres.

Organismos Internacionais e Normas Internacionais

Como vimos na Introdução, organismos e redes internacionais desempenharam um papel crucial como agentes de mudança na América Latina no contexto de implementação de cotas de gênero, na década de 1990, e das leis de paridade de gênero, nas décadas seguintes. Esta dinâmica não foi diferente no Panamá. Prestando atenção à cronologia dos fatos, percebemos

⁷⁴ Ana Matilde Gomez foi a primeira mulher a ocupar o cargo de Procuradora Geral do Panamá. Ela assumiu o cargo em 2005 e deveria ter permanecido no cargo até 2014. No entanto, em 2010, ela foi removida do cargo por abuso de autoridade. De acordo com ela o seu período como procuradora geral teve fim devido à “interrupção do senhor Martineli, então presidente, que tratou de tomar para si o Ministério Público”. Em 2014, Ana Matilde foi a única deputada eleita por livre postulação e, ainda, foi a mais votada das eleições. Por ser oriunda do judiciário, Ana Matilde optou por participar do processo de reforma eleitoral de maneira independente, sem se associar a movimentos de mulheres políticas ou organizações da sociedade civil. Já na última reforma, de 2021, a ex-deputada participou como representante da comunidade acadêmica.

que é, justamente, na primeira reforma eleitoral após o Consenso de Quito de 2007 que a paridade ganhou força na agenda política panamenha.

A análise dos debates parlamentares que ocorreram durante as reformas eleitorais de 2012, 2017 e 2021 aponta as referências internacionais como um significativo eixo de argumentação em favor da paridade. Este foi, na verdade, o segundo eixo mais mobilizado, ficando atrás apenas das referências ao aprimoramento da democracia. Optei por atribuir o código “referências internacionais” às argumentações que incluíram menções a orientações de organizações internacionais, a tratados internacionais ratificados pelo Panamá e às referências a modelos de paridade já implementados em outros países – sempre latino-americanos.

Também vale notar, no que toca discursos proferidos em debates e nas entrevistas, que no Panamá se repete a tendência identificada por Piatti-Crocker (2019) de alinhamento ao discurso promovido pelas Conferências Regionais da CEPAL. Em entrevistas, agentes de mudança se referiram aos Consensos produzidos pelas Conferências como instrumentos relevantes de convencimento. Além disso, a análise das entrevistas em conjunto com as argumentações em debates parlamentares aponta para um movimento em que os progressos de países individuais são partilhados nos âmbitos internacionais, proporcionando incentivos para novos avanços e estimulando os países que ainda não progrediram nesta agenda.

É possível entender que os Consensos e acordos internacionais ratificados pelo Panamá funcionaram como mecanismos institucionais acionados por agentes de mudança. Já os organismos em si, como a ONU Mulheres, a Comissão Interamericana de Mulheres da OEA, o PNUD, a Fundação Friedrich Erbert e as Conferências da CEPAL atuaram como agentes de mudança. Essa atuação se deu através de cursos de formação e capacitação de mulheres, parcerias e financiamento de eventos que tinham entre seus objetivos a promoção da agenda paritária, publicação de materiais e disponibilização de dados que subsidiaram a defesa da paridade.

Secretarias de Mulheres nos Partidos Políticos

A institucionalização das Secretarias de Mulheres no interior dos partidos políticos foi um resultado direto da atuação das organizações de mulheres políticas mencionadas acima, na tentativa, primeiro, de garantir maior eficácia para a lei de cotas e, depois, para a paridade. Como ainda veremos, as brechas na lei de cotas de candidaturas (nas primárias) para as

mulheres no Panamá permitiam que as vagas fossem preenchidas por homens, caso não houvesse o número de mulheres interessadas. Diante disto, as integrantes do FONAMUPP conseguiram inserir, na Reforma de 2006, que a inexistência de mulheres deveria ser verificada pela Secretaria da Mulher, ou o seu equivalente, no interior de cada partido. Desde então, as secretarias cumprem, ou deveriam cumprir, este papel de fiscalizadoras da aplicação do percentual de vagas de candidaturas previsto no Código Eleitoral para as mulheres, primeiro 30% e, agora, 50%.

Por serem estruturas internas aos partidos políticos, o papel fiscalizador do cumprimento da paridade das Secretarias de Mulheres é, por certo, limitado. Em primeiro lugar, este papel é reduzido por não haver nenhuma sanção prevista, caso a Secretaria de Mulheres não ateste a ausência de interessadas no preenchimento de listas de candidaturas. Além disso, não há nenhum tipo de documento que deve ser apresentado comprovando a declaração de que não há mulheres. Outro fator que reduz o potencial papel das Secretarias é a sua força dentro do partido e o perfil das mulheres a sua frente. Entrevistadas para esta pesquisa falaram sobre estes dois aspectos. Lideranças do FONAMUPP enfatizaram que algumas Secretarias de Mulheres não têm nenhuma força e, geralmente, são ocupadas por mulheres que não têm formação nas perspectivas de gênero ou que não são líderes, mas que chegaram a estas posições por outras razões. Além disso:

Há acordos entre alguns partidos e suas secretarias femininas para favorecer os candidatos homens, para a secretaria feminina autorizar as suas candidaturas. Ou para a secretaria feminina notificar (o Tribunal Eleitoral) de que não havia candidatas para estas posições. Então sempre houve manejos internos dos partidos. (Entrevista com Cecília Moreno, realizada de modo virtual, dia 27/09/2022).

Sobre o perfil das Secretárias da Mulher dos partidos, é difícil afirmar que sejam mulheres que não exercem algum tipo de liderança. Uma breve análise do perfil das mulheres que hoje ocupam estes postos nos nove partidos panamenhos nos revela que, pelo menos cinco delas possuem uma trajetória de mais de dez anos de atuação político partidária, ocupando outros cargos na estrutura interna dos partidos, cargos de eleição popular ou postos de indicação no Poder Executivo. É claro que, neste caminho, redes foram sendo construídas, de modo que algumas mulheres chegaram a tal posto pela sua proximidade aos presidentes e aos fundadores de seus partidos. No entanto, como sabemos, esta não é uma característica exclusiva de mulheres que ascendem a cargos internos nos partidos políticos.

Ou seja, o não comprometimento de algumas Secretárias da Mulher com o cumprimento da paridade de gênero não significa que elas não exerçam as suas lideranças políticas ou que sejam apenas submissas aos líderes que as colocaram nestas posições. É possível que em suas escalas de compromissos e interesses políticos, a participação política feminina não ocupe um papel central. Dessa forma, sendo um órgão interno de agentes de resistência à paridade de gênero (os partidos políticos), é difícil posicionar as Secretarias de Mulheres de forma objetiva entre a mudança e a resistência. Embora elas tenham nascido para servir à mudança, as pressões e relações internas aos partidos podem interferir no bom desempenho deste papel.

5.2 Das Cotas à Paridade: Avanços e Desilusões Sob a Mesma Espada de Dâmocles

Como em muitos outros países, a equiparação dos direitos políticos de homens e mulheres, que aconteceu em 1946 no Panamá, não correspondeu ao alcance de resultados que tenham levado à igualdade de gênero no acesso aos cargos de eleição popular no país. Soma-se a isso a paralização dos avanços democráticos entre os anos de 1968 e 1990 com a instalação de um regime militar, seguido da invasão estadunidense. Finalmente, a retomada democrática panamenha com as eleições de 1994 coincidiu com os preparativos para a IV Conferência Sobre a Mulher das Nações Unidas, que ocorreu em 1995 na China, em Pequim. Foi neste contexto que as mulheres com atuação político partidária começaram a se organizar no país e fundaram o Fórum Nacional de Mulheres de Partidos Políticos – FONAMUPP.

Em 1997, conforme salientado, o FONAMUPP passou a ter um papel ativo na Comissão Nacional de Reformas Eleitorais – CNRE, com direito a voz, e apresentou uma proposta que buscava implementar 50% de cotas para a representação de mulheres (FONAMUPP, 2011). No entanto, a referida proposta não foi nem sequer discutida neste espaço⁷⁵. Foi quando o projeto de reformas chegou à Assembleia Nacional que as integrantes do FONAMUPP, através da deputada suplente Maritza Royo, apresentaram novamente a proposição das cotas de 50% para mulheres (FONAMUPP, 2011). A partir de então teve início um processo de negociações e de busca de incidência.

As negociações que levaram à aprovação das cotas envolveram a redução do percentual de 50% para 30% e a inserção de válvulas de escape e de barreiras, sendo elas: (1) a possibilidade de preenchimento das cotas com homens, (2) a aplicabilidade das cotas apenas à

⁷⁵ Conforme relatado em entrevista por Elia de Tulipano.

etapa de seleção de candidaturas, (3) a indefinição quanto a distribuição das cotas entre titulares e suplentes. De modo que o texto final do artigo aprovado ficou da seguinte forma:

Artigo 182-A. Em suas eleições internas, os partidos políticos garantirão que, pelo menos, 30% dos candidatos aspirantes a cargos dentro dos partidos ou a postulações a cargos de eleição popular, sejam mulheres. Os partidos políticos estabelecerão um período de postulação, convocando a participação de seus membros, durante o qual se acolherão as candidaturas em cumprimento com o disposto neste artigo. **Nos casos em que a participação feminina for inferior à porcentagem mencionada nesta norma, os partidos políticos poderão preenchê-la com outros membros de seu partido que aspirem aos respectivos cargos**⁷⁶.

Dessa forma, os partidos poderiam burlar as cotas, atestando a inexistência de mulheres interessadas em concorrer. Ainda contariam com uma etapa eliminatória extra para as candidatas femininas, já que os 30% se aplicavam somente às aspirantes a postulações (Gray, 2015). E, por fim, poderiam alocar 30% de mulheres aspirantes nos postos de suplência. Como veremos, a essência destas três alterações perdurou nas reformas dos anos seguintes que buscavam a paridade. Foi apenas na reforma de 2021 que conseguiu-se estender a paridade para as eleições gerais e, finalmente, especificar sua aplicação a suplentes e titulares.

Sobre o processo de negociação de 1997, Elia de Tulipano conta que:

Nestas coisas de poder negociar, com a pouca experiência que tínhamos até o momento na Assembleia, este deputado junto com outro e com outra estabeleceram uma cláusula que nunca conseguimos eliminar, que diz que se não há mulheres, pode-se preencher (as vagas) com homens. Isso nós nunca conseguimos eliminar da lei. Essa é a espada de Damocles⁷⁷. (Entrevista com Elia de Tulipano, realizada de modo virtual, dia 09/09/2022).

De fato, mesmo depois da reforma de 2021, esta válvula de escape persiste. Embora mudanças graduais referentes à representação descritiva feminina tenham sido subsequentemente incorporadas ao Código Eleitoral, esta cláusula resistiu às inovações, tornando-se – até certo ponto – condicionante para que outros “avanços” fossem aprovados. Após as eleições de 2004, o FONAMUPP buscou algum mecanismo que evitasse que os 30% fossem tão facilmente ignorados pelos partidos.

⁷⁶ Tradução nossa.

⁷⁷ A Espada de Dâmocles costuma ser usada em alusão à insegurança relacionada a grandes poderes que podem ser perdidos rapidamente por qualquer contingência. A lenda grega escrita por volta do séc. 3 a.c. narra a história do cortesão Dâmocles que troca de lugar com o afortunado tirano Dionísio. Enquanto desfrutava desta troca, Dâmocles percebe que, sobre a sua cabeça pende uma espada, presa por apenas um fio de rabo de cavalo, podendo cair a qualquer momento.

Foi aí que propusemos que a Secretaria (feminina) deveria certificar que não havia mulheres. Mas isso também se constituiu para nós em outra espada. (Entrevista com Elia de Tulipano, realizada de modo virtual, dia 09/09/2022).

Desta forma, a partir de 2006, coube à Secretaria de Mulheres (ou seu equivalente) de cada partido atestar a ausência de mulheres para preencher o percentual de cotas. A alteração implicou a criação da figura das Secretarias Femininas ou Secretarias de Mulheres dentro dos partidos políticos – regulamentada na reforma de 2012. Este foi o primeiro passo para a criação de uma instituição que se tornaria responsável, não só por averiguar a existência ou não de mulheres candidatas, mas também pela administração dos recursos de capacitação feminina.

Por outro lado, como evidenciado pelo trecho acima, a exigência de certificação das listas de candidaturas dos partidos pelas Secretarias de Mulheres não teve o resultado esperado. Nesse sentido, esta condição se tornou um mecanismo que, simultaneamente, assegura a supervisão feminina sobre o preenchimento de cotas e legitima o seu não cumprimento. Apesar das inúmeras tentativas de suprimi-la, a cláusula se tornou uma contínua e eficaz válvula de escape, tanto para as cotas de 30%, quanto para a paridade. Os resultados das eleições gerais panamenhas após a aprovação das cotas evidenciam como a sobreposição de brechas na lei, a falta de mecanismos de sanção e a etapa eliminatória extra representada pelas primárias, impediram o sucesso efetivo da medida. Dessa forma, após três ciclos eleitorais com cotas, em 2010, as mulheres eram apenas 8,5%⁷⁸ do Parlamento panamenho.

A paridade de gênero se impôs na agenda política panamenha em 2010 com o início das atividades da CNRE, que iniciou o processo de reforma eleitoral finalizado em 2012 com objetivo de regulamentar as eleições de 2014. Neste momento, o FONAMUPP incluiu a paridade de gênero pela primeira vez em sua proposta apresentada à CNRE. Sobre os esforços que resultaram na inclusão da paridade de gênero no projeto de reforma eleitoral, a diretora do Centro da Mulher Panamenha e Coordenadora da Rede de Mulheres Afrodescendentes do Panamá, Cecilia Moreno destaca o papel da aliança entre diferentes organizações de mulheres, pontuando que:

Como havia esse entusiasmo, havia essa efervescência no movimento de mulheres, nenhum político, nenhum partido queria se colocar de forma contrária. Assim, aceitaram por unanimidade introduzir o tema da paridade no Código Eleitoral. (Entrevista com Cecília Moreno, realizada de modo virtual, dia 27/09/2022).

⁷⁸ Dados mapeados pelo IPU – Women in Parliament, referentes a janeiro de 2010. Consultado em 7 de out. de 2023, disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif310110.htm>.

De acordo com Elia de Tulipano, a entrada da paridade de gênero na agenda em 2010 foi uma conquista das mulheres políticas através do FONAMUPP e de Secretarias de Mulheres dos partidos políticos, com o apoio de organizações como PNUD, ONU Mulheres, Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) da OEA e ONGs de mulheres.

Por outro lado, Ana Matilde Gomes, deputada independente durante a reforma eleitoral de 2017, entende que apesar de a paridade ter chegado à agenda política panamenha a partir da voz das mulheres, ela não era exatamente “um convencimento geral, mas uma onda, como uma moda”. Ela explica que, como as mulheres são 52% da população do Panamá, o discurso da paridade “vende”. Para ela “aquele que não tem esse discurso pode ficar de fora”, de modo que a adesão à paridade seria mais por conveniência do que por convicção.

Sobre as observações de Ana Matilde Gomes, é interessante considerar dois aspectos. Por um lado, sua fala reflete uma tática comum entre agentes de resistência que já não podem ignorar o tema. Estes agentes são forçados a reconhecer o problema, devido à pressão internacional e interna, porém o fazem sugerindo outras causas e soluções (Josefsson, 2020). De fato, durante os debates parlamentares em torno das reformas eleitorais, diferentes atores proferiram discursos nos quais, ao mesmo tempo em que declaravam concordar que as mulheres deveriam ser 50% do total de representantes do legislativo, sugeriam que a solução estaria na realização de capacitação para mulheres.

Por outro lado, a fala de Ana Matilde Gomes também indica algo sobre a influência de organizações internacionais como a ONU e a OEA que repetidamente recomendam a adesão de normas de paridade de gênero na política. Nesse sentido, vale lembrar que, em 2007, a paridade apareceu pela primeira vez em um Consenso produzido pela Conferência Regional Sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, o Consenso de Quito. Como já mencionado na Introdução, outros movimentos regionais, indicam que o período foi realmente marcado por uma nova onda entre países latino-americanos.

Não por acaso, todos os países citados como exemplos a serem seguidos durante os debates parlamentares das três reformas eleitorais eram latino-americanos, entre eles: Bolívia, México, Costa Rica, Equador, República Dominicana e Argentina. A constante referência aos avanços regionais e ao atraso do Panamá quando comparado aos seus vizinhos sinalizam as mudanças regionais no sentido da paridade como mecanismos de pressão que foram instrumentalizados por agentes de mudança no Panamá. A preocupação com o atraso regional do país transparece

na fala proferida pela deputada, e então Secretária de Mulheres, do partido Cambio Democrático, Niurka Palacios:

A nível de América Latina, a maioria dos países já está implementando a paridade. México, Argentina... A Nicarágua acaba de aprovar uma norma para as suas eleições à deputação que vão ocorrer em breve. Quero lhes informar que o nosso país, a nível de América Latina, é o último em temas de cotas de representação e paridade⁷⁹.

Além disso, instrumentos internacionais ratificados pelo Panamá também foram lembrados. Em entrevistas, os Consensos da CEPAL, principalmente a partir de 2010, foram destacados como ferramentas importantes para o fortalecimento das demandas por paridade.

Além de agentes de mudança como as organizações de mulheres políticas e os organismos internacionais e, ainda, a influência do contexto regional, as instituições formais de reforma eleitoral também foram um elemento favorável à entrada da paridade de gênero na agenda política. Como informado pelas entrevistadas, a Comissão Nacional de Reformas Eleitorais do Tribunal Eleitoral, composta por representantes de partidos políticos e da sociedade civil, consistiu sempre em um ambiente mais aberto às demandas das mulheres políticas.

Dessa forma, o fato de o primeiro passo do processo de reforma eleitoral panamenho envolver a intermediação do Tribunal Eleitoral, bem como a discussão com representantes da sociedade civil e representantes dos partidos políticos não eleitos para os cargos afetados por uma possível lei de paridade de gênero permitiu que a paridade entrasse na agenda a partir de um ambiente menos hostil. Já as etapas de formulação e votação da política na Assembleia Nacional encontraram uma resistência muito maior, capaz inclusive de desvirtuar o projeto original e de prejudicar sua implementação.

No que toca a paridade de gênero, a proposta encaminhada pela CNRE à Assembleia Nacional, em 2011, eliminava a conhecida válvula de escape relacionada a inexistência de mulheres interessadas nas candidaturas, postulava que a paridade deveria se estender às eleições gerais e especificava a aplicação da paridade, tanto a suplentes quanto a titulares. Ademais, a proposta incluía que as listas de candidaturas em circunscrições plurinominais passariam a ser fechadas.

⁷⁹ Acta nº7, Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales Correspondiente al 21, 22, 23, 28 e 29 de agosto de 2012.

Após seis seções de debates sobre o projeto na Comissão de Governo, Justiça e Assuntos Constitucionais, todos os artigos que versavam sobre a paridade de gênero foram inteiramente eliminados. Até então, as intervenções a favor dos artigos de paridade de gênero tinham partido de duas representantes do FONAMUPP, de um deputado do Partido Panameñista e do representante do Tribunal Eleitoral. Suas falas defenderam a paridade evidenciando, principalmente, dados sobre a exclusão histórica das mulheres dos espaços de representação política no Panamá, apontando que as mulheres são metade da população panamenha e a metade dos inscritos em partidos políticos no país e, principalmente, mobilizando argumentos acerca do aperfeiçoamento da democracia.

Por outro lado, até aquele momento, quatro deputados haviam se pronunciado de forma contrária aos artigos de paridade propostos, destacando-se desses pronunciamentos três pontos principais: (1) a inviabilidade de conjugar, em circunscrições plurinominais, o respeito aos resultados de eleições primárias e listas fechadas com alternância de gênero; (2) enfatizando que o respeito real à paridade se daria aplicando-a nas eleições primárias; (3) destacando que, diante da pouca oferta de mulheres candidatas, exigir-se-ia pouco esforço individual das mulheres interessadas. No dia seguinte, o tema voltou à pauta e a Comissão aprovou uma proposta reduzida e com nova linguagem. O novo artigo falava em uma reserva 40% de candidaturas para mulheres, de forma ambígua quanto a sua aplicação às primárias ou às eleições gerais.

O projeto aprovado pela Comissão, porém, nunca chegou ao plenário. Isso porque, mediante as alterações substanciais sofridas pela proposta no Órgão Legislativo, o TE, com o apoio da maior parte dos integrantes da CNRE, solicitou a interrupção do trâmite e o arquivamento do projeto. Os debates foram retomados na Comissão apenas um ano mais tarde, diante da apresentação de um projeto inteiramente novo pelo partido de situação, *Cambio Democrático* (CD). Inicialmente, o projeto não fazia referência à participação política das mulheres, mas diante da cobrança a este respeito, as deputadas Dana Castañeda (CD), Jackeline Muñoz (CD) e Jessica Ledezma (PRD), em conjunto com os deputados Manuel Cohen (MOLIRENA) e Mario Lazarus (CD), propuseram o seguinte artigo:

Novo Artigo 3. O artigo 239 do Código Eleitoral, ficará assim:

Artigo 239. Nas eleições internas dos partidos políticos e até as primárias, as postulações serão feitas garantindo efetivamente que como mínimo 50% das candidaturas sejam de mulheres. Corresponderá à Secretaria da Mulher dos partidos políticos assinar as listas de postulações. Os partidos políticos estabelecerão em seu

regime interno os procedimentos para tornar efetiva a referida disposição, convocando a participação de seus membros, acolhendo e facilitando as candidaturas em cumprimento do disposto neste artigo. **Nos casos em que a participação feminina, de maneira comprovada pela Secretaria Feminina do partido, for inferior ao percentual de que trata essa norma, os partidos políticos poderão completar as vagas com outros aspirantes aos respectivos cargos**⁸⁰.

O artigo, posteriormente aprovado, seguiu a redação já em vigor, alterando apenas o percentual de 30% para 50%. O que significava que a paridade seria aplicada apenas às primárias, mantendo a possibilidade de alocar mulheres somente na suplência e de preencher as vagas remanescentes com homens. A reforma foi publicada no dia 17 de setembro de 2012 como Lei nº 54 de 2012. Com as mudanças implementadas, houve um salto significativo no percentual de mulheres eleitas para a Câmara de Deputados no Panamá, passando de 8,5%⁸¹ após as eleições de 2009, para 19,3%⁸² após as eleições de 2014. Apesar do aumento significativo, o percentual nem mesmo alcançou os 30%. Ainda, sobre o salto na eleição de mulheres, convém pontuar a mudança no sentido contrário das eleições de 2004 para as eleições de 2009, quando as mulheres passaram de 16,7% para 8,5%.

Em 2015, a Comissão Nacional de Reformas Eleitorais se reuniu novamente dando início a um novo processo de reforma eleitoral. O projeto elaborado pela CNRE foi apresentado ao Órgão Legislativo em 18 de janeiro de 2016. O Artigo 79 do projeto de reforma eleitoral indicava a inclusão de uma seção intitulada ‘Paridade de Gênero’. Mais uma vez, a proposta procurava preencher as lacunas herdadas pelas cotas aprovadas em 1997. Neste sentido, ela abrangia a aplicação da paridade até as eleições gerais e apresentava uma proposta de funcionamento das primárias.

De acordo com o proposto, em suas primárias, os partidos apresentariam uma lista de pré-candidatos e uma lista de pré-candidatas, cada pessoa filiada teria direito a escolher votar nas duas listas ou em apenas uma, depois a lista final de candidatos/as a deputados/as plurinominais seria composta de maneira alternada. A pessoa mais votada das duas listas encabeçaria a lista de candidaturas, seguida pela pessoa mais votada do gênero oposto, e assim sucessivamente. Desta forma, também se garantia que, pelo menos nas candidaturas plurinominais, a paridade

⁸⁰ Tradução nossa.

⁸¹ Percentual referente a janeiro de 2010, após as eleições de 2009. Dados mapeados por IPU – *Women in Parliaments*. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>.

⁸² Percentual referente a janeiro de 2015, após as eleições de 2014. Dados mapeados pelo IPU – *Women in Parliaments*. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>.

fosse aplicada a suplentes e titulares. Já no caso das candidaturas uninominais, a paridade de gênero virou sinônimo de alternância entre suplentes e titulares.

Talvez já como um resultado do aumento de mulheres eleitas em 2014, os debates na Comissão de Governo, Justiça e Assuntos Constitucionais e no Plenário foram marcados por uma participação maior de mulheres favoráveis à paridade. Se na reforma passada apenas as duas representantes do FONAMUPP fizeram extensas exposições com argumentos que sustentavam a proposta de paridade, os debates da reforma de 2017 contaram com a intervenção favorável de treze mulheres. Entre elas, Deputadas eleitas, Secretárias Nacionais da Mulher de diferentes partidos, representantes do FONAMUPP e da APARLESPA e de organizações da sociedade civil. Somaram-se a elas dois representantes do TE, o representante do Colégio Nacional de Advogados e um Deputado.

A má recepção da proposta, que exigiria também uma mudança de sistema de listas abertas para fechadas, suscitou a proposição de alterações. A última alteração proposta ao artigo que versava sobre a paridade continha apenas uma palavra diferente do artigo aprovado em 2012, estendendo a aplicação da paridade às eleições gerais. Porém, o artigo acabou sendo inteiramente rejeitado. Assim, embora o debate sobre a paridade de gênero tenha sido mais extenso na reforma de 2017, nenhuma alteração foi aprovada.

O período entre as reformas de 2017 e de 2021 foi marcado por uma tentativa de retrocesso através dos decretos de regulamentação das eleições gerais de 2019 emitidos pelo Tribunal Eleitoral. Em 2018, o TE publicou o Decreto 12 de 21 de março, segundo o qual tanto os partidos que, através de votações internas, elegiam apenas titulares, deixando que estes/as escolhessem quem ocuparia a sua suplência, quanto aqueles que já votavam internamente na chapa completa (titular + suplente) deveriam garantir a alternância de gênero entre titular e suplente.

No mês seguinte, no entanto, a adição da palavra “preferencialmente” por um novo decreto⁸³ suscitou a forte reação das proponentes da paridade. De acordo com o novo Decreto:

Art. 40.

2. Se o partido decide internamente que as postulações de pré-candidatos são através de chapas completas, ou seja, titular e suplente, os integrantes de cada chapa **procurarão** ser, **preferencialmente**, de um gênero distinto. Ou seja, se um homem

⁸³ Decreto 19 de 27 de abril de 2018.

se postula como principal, **procurará** levar como suplente uma mulher, ou vice-versa⁸⁴.

Após consultar e acordar com o FONAMUPP, o texto do decreto de regulamentação das eleições de 2019, preservando o respeito à paridade de gênero, o TE recebeu e acatou o pedido de alteração do decreto por parte da representação dos partidos político. No mesmo dia, as integrantes do FONAMUPP organizaram uma manifestação em frente ao TE.

Nos pronunciamos com toda a força que tínhamos, aqui mesmo no Tribunal Eleitoral, e conseguimos que ele restituísse o que tinham eliminado. Mas como todas as mudanças trazem mudanças, às vezes de outras palavras, a nova redação veio mais fraca e permitiu a evasão. (Entrevista Elia de Tulipano, realizada de modo virtual, dia 09/09/2022).

Considerando que naquele momento a alternância nas chapas e a alocação de mulheres na suplência era uma das poucas garantias, a mudança no decreto significaria o fim de qualquer expectativa relacionada à paridade. Este evento demonstra, mais uma vez, o caráter reativo do TE. Quando pressionado pelos líderes dos partidos políticos, ele reagiu alterando o decreto e prejudicando as mulheres. Em seguida, ao ser fortemente pressionado pelas organizações de mulheres, o TE reagiu de volta. Em um comportamento bastante diferente do que aconteceu no México, onde o INE desempenhou papel extremamente proativo a favor das mulheres.

Finalmente, alcançamos a última reforma eleitoral. A CNRE foi convocada em dezembro de 2019 e teve sessões entre janeiro de 2020 e janeiro de 2021. Mais uma vez, o FONAMUPP e a APARLEXP participaram com direito a voz. Vale mencionar que o direito a voto é uma reivindicação do FONAMUPP, que inclusive já apresentou um recurso à Suprema Corte, mas não obteve sucesso⁸⁵. Conforme indicam comunicados públicos do FONAMUPP e da APARLEXP, a versão inicial do projeto apresentado pelo Tribunal Eleitoral retrocedia no estabelecimento de percentuais mínimos de mulheres e não estabelecia meios para que a participação igualitária ocorresse. O comunicado do FONAMUPP cita as recomendações feitas pela OEA para o aumento da participação política de mulheres no Panamá, que abordavam expressamente a eliminação da cláusula que permitia o não cumprimento dos requisitos de paridade e o redesenho da norma vigente para que as mulheres não fossem posicionadas apenas como suplentes.

⁸⁴ Tradução nossa.

⁸⁵ Entrevista realizada com Elia de Tulipano.

Mais uma vez, a incidência das organizações de mulheres, FONAMUPP e APARLEXPA, conseguiu que fossem incluídas mudanças significativas para a garantia da paridade de gênero nos resultados eleitorais no projeto encaminhado pela CNRE à Assembleia Nacional. O projeto era muito mais específico que os apresentados anteriormente e demonstrava um aprendizado das proponentes da paridade com os resultados das reformas anteriores. Os artigos propostos faziam constante referência aos percentuais de titulares e aos percentuais de suplentes. Versavam sobre a aplicação da paridade nas primárias e nas eleições gerais e, claro, excluía a possibilidade de preencher as vagas com homens. Para todas as reformas, entrevistadas enfatizaram a evidente diferença entre o projeto discutido na CNRE pelos representantes de partidos políticos, da sociedade civil e do Tribunal Eleitoral e a reforma final, após as modificações da Assembleia.

No entanto, as mudanças na proposta de reforma em 2021 parecem ter gerado maior repercussão negativa. Infelizmente, não estão disponíveis na página oficial da Assembleia Nacional do Panamá os registros das primeiras discussões sobre o Projeto de Lei nº. 544 que propunha a reforma o Código Eleitoral da República do Panamá, ocorridos na Comissão de Governo, Justiça e Assuntos Constitucionais, entre os dias 18 de agosto e 7 de outubro. Estes debates resultaram em uma proposta bastante modificada que foi encaminhada para o Plenário no dia 12 de outubro. A proposta que chegou ao Plenário continha dois artigos sobre a paridade de gênero. O primeiro definindo a participação igualitária entre mulheres e homens como um direito humano e o segundo indicando a abrangência e aplicação das regras de paridade de gênero.

Artigo 308-I. A participação política será regida pelo princípio de paridade e participação igualitária de mulheres e homens nos processos eleitorais internos e gerais para a composição, tanto das estruturas orgânicas internas, nas postulações aos cargos de eleição popular dos partidos políticos; assim como, dos partidos em formação, e nas postulações de delegados de convenções para Congressos ou para a Convenção Constitutiva. Toda postulação de pré-candidatos e pré-candidatas, candidatos e candidatas será composta de um titular de um gênero acompanhado de um suplente de outro gênero. Os partidos políticos postularão 50 % de mulheres e 50 % de homens do total dos cargos de deputados/as titulares, *alcaldes*, representantes de *corregimientos* e *concejales*, correspondente a cada província. **Nos casos em que a participação feminina, de maneira comprovada pela Secretaria da Mulher do partido, seja inferior à paridade e participação estabelecida nesta norma, os partidos políticos poderão completá-la com outros aspirantes aos respectivos cargos⁸⁶.**

⁸⁶ Tradução nossa.

Como vemos, o artigo preservou as especificações sobre a aplicação da paridade à titulares e suplentes e manteve a alternância de gênero entre estes. No entanto, foram eliminados os artigos que definiam como a paridade seria aplicada às candidaturas plurinominais e nas suas primárias. E, novamente, a famosa Espada de Damocles retornou à redação do artigo.

Em matéria publicada no jornal *La Prensa* e reproduzida pela página oficial do FONAMUPP, no dia 2 de outubro de 2021, encontramos que a paridade de gênero nas postulações foi um dos temas sensíveis que levou a população a protestar nas ruas contra as alterações da Comissão. De acordo com o indicado na matéria, a votação na Comissão de Governo, Justiça e Assuntos Constitucionais, que aprovou as alterações, foi marcada por manifestações de representantes do FONAMUPP que rotularam como “traidoras” as Deputadas que votaram a favor do parágrafo. Só dois Deputados, um independente e outro do *Partido Panameñista*, votaram contra as modificações. A favor das modificações votaram quatro mulheres (duas delas suplentes de homens) e dois homens, sendo que três votos partiram do PRD e outros três do CD.

Ao chegar ao Plenário o projeto de reforma foi recebido com críticas devido às alterações realizadas por deputados e deputadas da Comissão. O projeto foi acompanhado por dois informes de minorias assinados pelos dois Deputados que votaram de forma contrária às alterações. Os informes lamentavam a manutenção da válvula de escape da paridade, apontavam os benefícios da paridade de gênero para a democracia, para a conquista da igualdade através de políticas públicas e para a igualdade e transformação das relações de poder. Ambos os informes recomendaram a devolução do projeto à Comissão. O Plenário debateu o projeto nas seções dos dias 12 e 15 de outubro, aprovando-o em terceiro debate do dia 15. Mais uma vez foi mantida cláusula apelidada de ‘Espada de Damocles’.

Seguiram-se manifestações do Tribunal Eleitoral e de grupos da sociedade civil que pediam a rejeição do projeto por parte do Presidente da República. Em comunicado emitido em suas redes sociais, o Tribunal Eleitoral pediu o veto do presidente em artigos que abordavam a alocação de assentos, a paridade de gênero, a distribuição do financiamento público eleitoral e a anistia às multas dos candidatos. Em entrevista publicada no jornal *La Prensa*, no dia 19 de outubro, disponibilizada no *site* do FONAMUPP, Elia de Tulipano fez um chamado, em nome da organização, para o Presidente vetar o projeto. Foi o que aconteceu no dia seguinte.

No entanto, o veto parcial do Presidente incluiu apenas o Artigo 227 que anistiava as multas dos candidatos que participaram das eleições em 2019. Sobre a paridade de gênero, o Presidente afirmou que o projeto continha importantes avanços e destacou que todos os esforços deveriam ser feitos para que as mulheres ocupassem 50% das candidaturas. Mas, se isso não fosse possível, os partidos teriam o direito de preencher suas vagas com outros candidatos. No mesmo dia, a Comissão de Governo, Justiça e Assuntos Constitucionais retomou o debate. Em pronunciamento oficial, a Comissão respondeu às preocupações do Tribunal Eleitoral com o texto aprovado sobre a paridade de gênero. De acordo com o pronunciamento assinado pelos integrantes da Comissão:

A erroneamente chamada válvula de escape não é nada mais que o processo que deve ser cumprido se não se consegue que as mulheres se candidatem aos cargos em algumas circunscrições devendo isso ser certificado pela Secretaria da Mulher de cada partido, para que os partidos políticos não percam o direito de apresentar candidaturas em todas as listas e cargos submetidos a voto popular. (Comissão de Governo, Justiça e Assuntos Constitucionais, 20 de outubro de 2021)

Neste mesmo dia, o projeto foi novamente debatido pela Comissão, encaminhado e aprovado pelo Plenário. Apesar de todos os esforços, nenhuma alteração foi feita na redação do artigo sobre aplicação da paridade de gênero. Deste modo, nas eleições de 2024, a paridade de gênero, finalmente, não estará mais restrita às primárias, sendo aplicada às postulações para as eleições gerais. No entanto, permanece a possibilidade de preenchimento das vagas com homens, “caso não haja mulheres interessadas”.

5.3 Além das Válvulas de Escape: Agentes, Estratégias e Mecanismos de Resistência

Seria fácil concluir que a falta de sucesso da paridade de gênero no Panamá se deve à presença de válvulas de escape na lei. Esta conclusão, porém, não é suficiente para solucionar a pergunta que procuro responder nesta Tese. Por que não foi possível abandonar, até o momento, a cláusula que permite que as vagas sejam preenchidas por homens, como o foi no caso do México? E por que este parágrafo opera como uma válvula de escape, já que a palavra final é dada pela Secretaria de Mulheres de cada partido político? Quais dinâmicas existem entre a Secretaria de Mulheres e a direção dos partidos?

Quando olhamos para o momento de formulação e tomada de decisão, a manutenção destes mecanismos de evasão pode ser resultado de estratégias bem-sucedidas de agentes de resistência – enquadramentos convincentes ou uma mobilização eficaz de argumentos

contrários – escolhas ruins de agentes de mudança, ou resultado de pressões internacionais que não encontraram eco nas instituições nacionais⁸⁷. Também tem papel relevante nesta etapa a uniforme oposição dos partidos políticos à paridade de gênero.

Quanto às estratégias de resistência ligadas à fase de implementação, as entrevistas somadas aos discursos proferidos nos debates parlamentares que analisei fornecem pistas acerca de instituições formais e informais mobilizadas por agentes de resistência para a manutenção do domínio masculino da representação política. Estas estratégias, ou as instituições que as possibilitam, estão por sua vez relacionadas à impossibilidade de transformação e aprofundamento do que é previsto em lei.

O parágrafo que tem operado há quase trinta anos como válvula de escape para as cotas e, agora para a paridade, posiciona dentro de um artigo que tem como objetivo a inserção de mais mulheres no âmbito da representação política, a ideia de que não há interesse feminino o suficiente. Ou seja, o artigo rebaixa a sua própria relevância. Isto fez com que medidas afirmativas para a representação descritiva de mulheres avançassem junto com o enquadramento de que as mulheres não se interessam pela política, ou não estão qualificadas para tal.

Há um estímulo que deve ser dado na atribuição dos fundos dos partidos, para que eles sejam dados às mulheres para a sua formação, porque sim, queremos uma maior participação das mulheres. Não há diferença intelectual entre o homem e a mulher, o que há é, precisamente, um maior interesse, uma maior motivação para a participação pública. (Julio Luque, Acta nº8 Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales correspondiente al 30 de agosto de 2012).

O desinteresse feminino pela política foi tema marcante das entrevistas que realizei com agentes de mudança. Jacqueline Hurtado alongou-se sobre o tema ao explicar sua transição de posição no que toca o estabelecimento de regras de paridade. A vice-presidenta do Partido Popular foi uma voz ativa pela adoção e implementação das normas de paridade de gênero no Código Eleitoral. Ela defendeu sua constitucionalidade e a supressão da válvula de escape, principalmente, durante as reformas de 2017 e 2020, quando era, respectivamente, Presidenta e Secretária Geral do FONAMUPP. No entanto, durante a entrevista, Jacqueline relatou não estar mais tão convencida quanto a sua necessidade.

Eu, em meu caminhar, eu sou muito defensora da paridade. Mas já não a defendo muito por isso, porque não há (mulheres), a mulher não quer participar, não quer.

⁸⁷Este elemento será explorado no capítulo comparativo.

Então, aprovamos a lei e ficamos como tontas porque onde estão as mulheres?
(Entrevista com Jacqueline Hurtado, realizada de modo virtual, dia 12/04/2023).

É interessante notar que as falas de Jacqueline vão em sentidos contrários em diferentes momentos. Por um lado, como visto acima, ela expressa sua insatisfação com o pouco que é assegurado pelo Código Eleitoral no que toca a paridade. Por outro, ela já não está mais convencida de que algo deva, de fato, ser assegurado, já que parece ter constatado que as mulheres não desejam se candidatar.

Porque há muitas mulheres nos partidos políticos, mas elas não querem se candidatar. Ajudam os homens, os ajudam nas campanhas, os ajudam nas comidas, mas não querem se candidatar. (Entrevista com Jacqueline Hurtado, realizada de modo virtual, dia 12/04/2023).

Não é apenas no Panamá que encontramos uma tendência à responsabilização das mulheres pela sua baixa representação política. Argumentos neste sentido costumam ser frequentes entre líderes partidários que são favorecidos por uma perspectiva que não reconhece a natureza institucional da ambição política, atribuindo a sub-representação de mulheres à falta de ambição individual entre elas (Josefsson, 2020b; Hinojosa, 2012).

Já no campo teórico do institucionalismo feminista, prevalecem enquadramentos que, ao invés de responsabilizá-las, ou partir da assunção de que o desinteresse e a menor ambição política constituem uma característica feminina inata, reconhecem os fatores estruturais que contribuem para a diferença de ambição política entre homens e mulheres. Por um lado, a literatura centrada no Estados Unidos, identifica uma defasagem na ambição política das mulheres em relação a dos homens. Neste sentido, Fox e Lawless (2013), por exemplo, argumentam que a socialização tradicional de gênero cria um conjunto de circunstâncias que faz com que a combinação entre a forma que a sociedade percebe as mulheres e a sua autopercepção como candidatas em potencial, diminuam a sua ambição política. Eles identificam uma menor tendência das mulheres a considerar concorrer a um cargo eletivo, a concorrer de fato e a se considerar suficientemente qualificadas para a ocupação dos cargos (Fox e Lawless, 2013).

Outros enquadramentos, avançam e identificam as interações entre fatores de oferta e demanda durante todo o processo de recrutamento eleitoral (Wylie, 2020). Olhando para o tema da ambição política de forma mais abrangente, essa literatura aponta que as aspirações políticas das mulheres são constrangidas por processos e práticas de recrutamento e seleção de

candidaturas (Wylie, 2020; Josefsson, 2020b). Neste sentido, formas de seleção através de primárias ou de indicação da liderança são mecanismos que favorecem o capital homossocial e, portanto, contribuem para a manutenção da dominação masculina no espaço representativo (Josefsson, 2020b). Assim, do lado da demanda, são as elites partidárias as principais barreiras à ambição política das mulheres, controlando não só candidaturas, mas também o acesso a recursos (Wylie, 2020) – o que leva as mulheres a responder racionalmente às restrições percebidas (Piscopo, 2018).

Outro trecho da entrevista com Jacqueline Hurtado aponta justamente para esta percepção de que não é uma questão de simplesmente não querer se candidatar, aproximando-se mais de uma escolha racional diante do que pode significar uma candidatura:

De que adianta que haja uma lei de paridade se as mulheres não se candidatam? Se a política não interessa as mulheres? Elas não se candidatam. Por mais que façamos, por mais que as busquemos, elas dizem que têm medo que exponham sua vida íntima, que a ataquem, que seu marido não deixa, que têm os filhos, etc. Ou seja, as mulheres têm muitas desvantagens e não querem participar por isso. Eu diria que esse é o principal obstáculo, elas não querem participar. (Entrevista com Jacqueline Hurtado).

Mesmo que no trecho acima a ex-presidenta do FONAMUPP reconheça que este desinteresse não tem origens na falta de ambição política, mas sim em condições externas e hostis à participação política das mulheres, prevalece na sua fala o enquadramento que as responsabiliza por não se candidatarem. Já Berta Garcia, Secretária Nacional de Mulheres do Partido Popular e integrante do FONAMUPP, atribui a não postulação de mulheres a fatores estruturais de forma mais direta. Para ela:

O patriarcado segue sendo um dos problemas mais fortes. No entanto, eu digo a todo mundo que temos que fazer com que as mulheres se empoderem. O maior obstáculo que faz com que não haja mulheres é que as mulheres não se candidatam. Se uma mulher sente que não está capacitada, que não tem tempo porque tem o avô doente, ou a mãe, ou um irmão, o que seja, quem são as cuidadoras de tudo isso? As mulheres. Não vemos um homem que deixe o seu trabalho e fique em casa para cuidar da esposa, da mãe, do filho pequeno, não. Então, a mulher que dá prioridade a um doente, vai dizer “quem vai cuidar dele?” (Entrevista com Bertha Garcia, realizada de modo virtual, dia 12/04/2023)

As duas falas evocam a noção de que muito mais do que uma falta de ambição política inata, o que restringe a candidatura das mulheres é a percepção das restrições e condições externas. Ainda assim, a tese do desinteresse parece ser um enquadramento bem-sucedido de agentes de resistência que encontrou eco, inclusive, entre as agentes de mudança.

Não é surpresa que agentes de resistência se aproximem deste discurso. Desta forma, conseguem manter um posicionamento favorável a maior participação política de mulheres, sem mexer nas estruturas partidárias e sem ameaçar de forma concreta aqueles que ocupam os espaços de poder. No entanto, é notável a adesão de agentes classificadas aqui como de mudança à concepção de falta de preparo e interesse das mulheres para a arena da política formal e à necessidade de solucionar o problema com cursos de treinamento. Ao se aproximarem deste enquadramento, agentes de mudança correm o risco de fortalecer uma visão que cerceia medidas de transformação mais concretas e estruturais.

As referências por parte dos agentes de mudança aos cursos de treinamento nos debates parlamentares foram raras. Porém, as entrevistadas para esta pesquisa fizeram repetidas referências à realização de capacitações. Sete de doze abordaram o tema, vinculando às inovações de paridade à necessidade de preparar as mulheres.

O problema da aposta nos cursos de capacitação é ter claro qual o seu limite de transformação dos cenários. Se, ao se aproximarem dos enquadramentos da falta de ambição e interesse entre as mulheres, as agentes de mudança negligenciam fatores relacionados à dominação masculina da representação política como as estruturas partidárias ocupadas majoritariamente por homens, o papel de *gatekeepers* dos partidos políticos, o reduzido acesso de mulheres a recursos de campanha, o capital homossocial e o acesso masculino a redes, a não transformação do cenário político após a realização de inúmeros cursos de capacitação atribui a responsabilidade, mais uma vez, às mulheres que, mesmo capacitadas, não são eleitas.

Neste cenário, a existência de leis de paridade de gênero (ou de cotas de candidatura) torna-se desnecessária. Em parte, parece que foi este o caminho percorrido por Jacqueline Hurtado:

Ou seja, se já vimos que a mulher não quer participar, para que serve uma lei de paridade? (...) Estamos incentivando-as a participar, mesmo que sejam poucas, que pelo menos participem, porque as mulheres não querem participar. Quando conseguirmos isso, aí vamos lutar pela paridade 50 – 50. (Entrevista com Jacqueline Hurtado).

A sobrevivência da válvula de escape, que pressupõe que não haverá mulheres interessadas o suficiente, através das três reformas eleitorais, é um exemplo claro das consequências deste enquadramento. Nesse sentido, parece-me que uma das principais estratégias de agentes de resistência na etapa de formulação e adoção dos artigos de paridade,

sempre feita com alterações significativas e com o retorno da chamada “Espada de Dâmocles”, é a disseminação da ideia de falta de ambição política e despreparo das mulheres entre a elite política panamenha. O que pode ser feito através da direta referência ao desinteresse feminino, ou da sustentação de que os cursos de treinamento são a solução necessária.

Outra estratégia bem-sucedida de agentes de resistência, pelo menos desde a adoção de cotas até as duas primeiras reformas eleitorais que discutiram a paridade de gênero (2012 e 2017), foi a oposição entre cotas/ paridade e o respeito às eleições primárias. Como visto no capítulo anterior, a incompatibilidade entre a aplicação de cotas e a realização de primárias também foi um tema importante no México. Porém, as saídas para este impasse foram diferentes. Enquanto no México evitou-se buscar uma compatibilização entre estes dois recursos de democratização – participação inclusiva e representação (Rahat e Katz, 2008) – a estratégia panamenha foi outra. Ao invés de desobrigar os partidos que realizavam primárias a aplicar as cotas ou a paridade, no Panamá, entendeu-se que a forma de compatibilização destes mecanismos seria a aplicação da paridade apenas às postulações para as primárias.

Os desencontros entre a democratização interna dos partidos e a aplicação de qualquer tipo de cota de candidatura são apontados por diferentes autores e autoras (Baldez, 2004; Rahat; Katz, 2008; Hinojosa, 2012; Hinojosa; Vázquez Correa, 2018; Astudillo; Paneque, 2021). São identificadas tensões entre valores democráticos de participação inclusiva e de representação, relacionadas ao impasse entre centralização e descentralização da seleção de candidaturas (Baldez, 2004), que destaquei ao abordar este tema no contexto mexicano. Neste sentido, aponta-se que a adoção de primárias maximiza o valor democrático da participação inclusiva, inserindo uma etapa de participação direta dos membros do partido (Astudillo; Paneque, 2021). Porém, quanto mais inclusivo é o processo de seleção, menor tende a ser a presença de grupos sub-representados nas candidaturas finais (Rahat; Katz, 2008).

Para Hinojosa (2012), isso acontece porque nos processos de seleção que envolvem primárias, o poder das redes – geralmente dominadas por homens – costuma ser mais forte. Mas, embora uma seleção centralizada beneficie a candidatura de mulheres, já que dilui o poder das redes (masculinas), também os métodos centralizados, como já vimos, privilegiam características de semelhança (capital homossocial) e, por isso, tendem a ser vantajosos aos homens (Hinojosa; Vázquez Correa, 2018; Josefsson, 2020b).

Ao ponderarem sobre a incompatibilidade destes valores democráticos, Rahat e Katz (2008) constatam que uma democracia efetiva não exige que valores ligados à participação inclusiva, à representação e à competição sejam todos maximizados nos mesmos espaços e ao mesmo tempo. Essa também parece ser a conclusão de agentes de resistência. No entanto, enquanto para Rahat e Katz (2008), seria válido reduzir o elemento de participação inclusiva em benefício do valor de representação, na seleção de candidaturas, para agentes de resistência é a maximização da participação inclusiva que deveria prevalecer no interior dos partidos. Isso porque as argumentações destes agentes concentraram-se na incompatibilidade da paridade nas candidaturas com a democracia interna partidária. Portanto, a verdadeira paridade democrática consistiria na sua aplicação apenas às primárias, de modo que a lista de candidaturas respeitasse a vontade do eleitorado.

Embora o argumento relativo às primárias tenha sido forte e a restrição da paridade a esta etapa tenha prevalecido por duas reformas eleitorais, sem contar o período em que o mesmo entendimento serviu para as cotas de 30%, essa não parece uma instituição forte no Panamá. Os nove partidos panamenhos registrados no Tribunal Eleitoral realizam primárias para as candidaturas à presidência e à vice-presidência, conforme regula o Código Eleitoral. Porém, o número de partidos que têm primárias para outros cargos regulamentadas em seus estatutos cai para quatro. Os outros cinco estabelecem que as primárias serão opcionais, ou determinam que as demais candidaturas serão selecionadas por seus Diretórios Executivos.

Mesmo assim, o recurso de enquadrar a paridade como medida antidemocrática que reduz o espaço de participação do eleitorado conseguiu se impor. Chamo atenção para o fato de que apesar desta brecha ter sido superada com a reforma de 2021 – e sua posterior regulamentação – que estendeu a paridade às eleições gerais, nenhuma entrevistada manifestou muita esperança com a mudança. De maneira geral, a frustração com a manutenção da cláusula que permite preencher as vagas com homens parece ter ofuscado a conquista da aplicação da paridade às eleições gerais.

A única mudança que foi possível em relação a esta cláusula foi inserir a necessidade de certificação, por parte da Secretaria de Mulheres de cada partido, de que não havia mulheres para preencher as vagas. Consequentemente, foi instituída a figura da Secretaria de Mulheres no interior dos partidos políticos que, além de certificar as listas, gere os recursos do partido para a capacitação de mulheres. A inserção das Secretarias de Mulheres neste parágrafo teve

consequências contraditórias, conferindo maior controle às mulheres dentro dos partidos, ao mesmo tempo em que legitimou a manutenção da válvula de escape.

Dessa forma, atualmente, todos os partidos panamenhos possuem em sua organização interna algum órgão voltado para as mulheres. Prevaecem entre eles modelos organizativos burocráticos (Freidenberg et al., 2022), já que sete possuem Secretarias de Mulheres integradas às suas estruturas e dedicadas a promover a participação, capacitação e inclusão das mulheres no interior do partido. Já o PP e o PRD possuem, respectivamente, um Setorial e uma Frente Feminina estruturadas de maneira paralela aos seus órgãos internos. Para que políticas partidárias de discriminação positiva, como a criação de secretarias e comitês de mulheres (Lovenduski; Norris, 2003), sejam efetivas, elas devem ser capazes de influenciar o processo de decisão dos partidos. Tal influência pode ser averiguada através da sua representação nos órgãos executivos do partido. Ademais, estas políticas devem contar com recursos financeiros suficientes para o seu funcionamento (Hernandez Monzoy, 2011).

Para Elia de Tulipano, as Secretárias de Mulheres não têm força dentro dos partidos panamenhos e, geralmente, não chegam a essa posição por serem lideranças políticas. Quanto às listas de candidaturas, ela explicou que não há um mecanismo estabelecido para que as Secretarias de Mulheres controlem a existência de interessadas, “elas simplesmente preenchem um formulário e fazem uma nota dizendo que nenhuma mulher quis se candidatar” (Entrevista com Elia de Tulipano). Neste sentido, Cecilia Moreno salientou que, no interior de alguns partidos, as secretarias femininas fazem acordos com a direção partidária para favorecer candidatos homens, atestando a ausência de mulheres para as vagas sem nenhuma verificação. É claro que Secretárias de Mulheres e dirigentes partidárias⁸⁸ que entrevistei compartilharam outra visão, destacando ações das secretarias femininas para incentivar as candidaturas de mulheres e despertar seu interesse.

Verificando as condições formais de influência no processo decisório dos partidos previstas nos seus estatutos encontramos que dos nove partidos, apenas três são claros quanto a presença do órgão interno feminino em suas instâncias executivas. Em quatro estatutos, prevê-se a participação com direito a voz, mas sem direito a voto, ou apenas em instâncias intermediárias. Em outros dois, não há nenhuma referência à participação dos órgãos femininos nos órgãos

⁸⁸ Bertha Garcia, Secretária da Mulher do Partido Popular; Linda Loo, Secretária de Mulheres do Movimento Outro Caminho; Jacqueline Hurtado, vice-presidenta do Partido Popular e Mariela Vega, dirigente do partido Cambio Democrático.

executivos dos partidos. Já no que toca o acesso a recursos mínimos para o seu funcionamento, os órgãos intrapartidários de mulheres recebem 20% do fundo de capacitação para realizar atividades exclusivas para mulheres.

O percentual destinado à capacitação de mulheres passou de 10% para 20% na reforma eleitoral de 2017. No mesmo contexto, as Secretarias de Mulheres se tornaram responsáveis pela gestão destes recursos, reivindicações que já vinham sendo feitas desde 2010. Apesar desta regra formal, há indícios de práticas informais que destinam parte destes 20% para outros fins. Estas denúncias se repetiram nas reformas eleitorais de 2017 e de 2021, através de reclamações sobre a falta de fiscalização do uso dos recursos e as precárias condições das secretarias femininas para coordenar as capacitações.

Em 2016, nas discussões que antecederam a lei de reforma eleitoral aprovada em 2017, a deputada Lorena Gonzalez atestou que o método de fiscalização em vigor naquele momento, que consistia na coleta de assinaturas das participantes de capacitações, não era o suficiente. Para ela, a fiscalização do uso dos recursos deveria:

Exigir auditorias de resultados, se capacitaram e formaram X mulheres. Onde está essa auditoria? Onde está o resultado? O que aconteceu com as mulheres que receberam essa formação e essa capacitação? E este é um segredo para vocês, é uma crítica construtiva e não é nada contra um partido político, as capacitações não são feitas como deveriam. É feita uma reunião e são recolhidas assinaturas. Pronto, essa foi uma capacitação. (Lorena Gonzalez, Acta nº6 Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales correspondiente a 21 y 28 de septiembre y 5 de octubre de 2016).

Denunciando o próprio partido, Cambio Democrático, em 2021, uma deputada questionou:

Por que não foi aberta uma investigação sobre o mal uso dos recursos no nosso partido? Porque há provas o suficiente. E, preciso dizer, como a Secretaria da Mulher vai capacitar se nem ao menos foram organizadas as províncias? Em nenhuma província há representantes da Secretaria da Mulher. (Lilia Batista, Asamblea Nacional, Acta correspondiente al 12, 13, 14 de octubre de 2021, sesión permanente).

De fato, o partido foi formalmente denunciado por um conjunto de seus deputados e deputadas. De acordo com as denúncias e com a mídia local⁸⁹, um funcionário da atual Secretária de Mulheres do CD teria recebido grande parte dos recursos que deveriam ser para capacitação. Além disso, em atividade realizada pelo Tribunal Eleitoral, uma das dificuldades

⁸⁹ Redacción La Estrella de Panamá. (2021, 20 de outubro). Funcionario de la planilla de diputada Ana Giselle Rosas cobró más de \$42,500 del subsidio electoral de CD. La Estrella de Panamá. Disponível em: <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/funcionario-planilla-diputada-ana-giselle-rosas-cobro-42-500-subsidio-electoral-cd-CILE457566>.

citadas pelas Secretárias de Mulheres dos partidos foi o não recebimento do financiamento público, que deveria ser destinado a elas⁹⁰.

Os dados e documentos que pude ter acesso para esta pesquisa não me permitem determinar se os recursos para a capacitação foram corretamente aplicados ou não. De toda forma, acredito que com os depoimentos de entrevistas, discursos e documentos analisados, é possível inferir que os órgãos de mulheres intrapartidários têm um grau de influência limitada dentro de seus respectivos partidos, o que restringe seu poder de fiscalização das listas, contribuindo para a má implementação da paridade. Certamente, as secretarias femininas não são nem agentes, nem mecanismos de resistência. A sua origem e atuação está intimamente ligada à intenção de transformação da dominação masculina da representação política.

No entanto, a ausência de regras formais sobre a verificação de interessadas nas candidaturas e sobre a fiscalização da aplicação dos recursos de capacitação em conjunto com a resistência dos partidos, reduzem o seu potencial de mudança. Ademais, práticas informais, como acordos entre Secretarias de Mulheres e direção partidária para que a ausência de candidatas seja atestada e os recursos de capacitação desviados, dão às secretarias de mulheres um caráter ambíguo. Neste sentido, elas não são só agentes de mudança, podendo operar como mecanismos institucionais mobilizados por agentes de resistência.

Se a preponderância da ideia de que as mulheres não estão interessadas ou preparadas/empoderadas para entrar na arena política tem se mantido como uma estratégia discursiva significativa dos agentes de resistência na etapa de formulação e adoção, ela reflete algo do funcionamento interno dos partidos que também impacta a etapa de implementação da política de paridade de gênero. Como em muitos outros contextos, os partidos políticos e suas estruturas internas são um obstáculo significativo, se não o mais importante, à participação política das mulheres no Panamá. Para Elia de Tulipano, a maior debilidade para a efetividade da paridade de gênero do Panamá é a ausência de mulheres nas estruturas de direção partidária.

A constatação de Elia de Tulipano vai ao encontro do que vem sendo repetido pela literatura na área que aponta que a dominação masculina nos espaços de recrutamento e direção partidária sustenta um tratamento preferencial para os candidatos homens (Verge, 2023). Esta literatura explicita como os partidos políticos são, na prática, estruturas generificadas (Verge, 2023;

⁹⁰ Conforme relatado em entrevista por Linda Loo, Secretária da mulher do MOCA.

Bjarnegard; Kenny, 2016). Ou seja, como vimos no primeiro capítulo, instituições que são moldadas pelo gênero a raça e que, ao mesmo tempo, os constroem. Em partidos políticos originalmente formados por homens e para homens e impactados pelas relações de gênero na sociedade – distribuição desigual de trabalho doméstico, desigual acesso a recursos de tempo, dinheiro e capital político – o gênero se torna um princípio organizador relevante (Verge, 2023).

Uma das manifestações do gênero no interior dos partidos políticos se reflete na distribuição de atividades e cargos intrapartidários que relegam às mulheres posições administrativas e com menor poder (Verge, 2023; Llanos; Roza, 2018). Sem mulheres nos seus Comitês Executivos, os partidos políticos tendem a repetir práticas associadas a uma cultura política que exclui as mulheres e o recrutamento continua sendo dominado por homens.

Ou seja, os partidos, no final das contas, são os que decidem se nós mulheres teremos ou não a equidade. Ou seja, a igualdade de gênero. Porque havia recursos legais que permitiam ao partido preencher as posições quando não havia mulheres. Então, eles às vezes criavam as condições para que as mulheres não estivessem e pudessem colocar candidatos masculinos, homens. (Entrevista com Cecilia Moreno, realizada de modo virtual, dia 27/09/2022).

Central para reduzir a difusão destas práticas que buscam subterfúgios para a aplicação da paridade é a presença de mulheres nos Comitês Executivos nacionais dos partidos (Llanos; Roza, 2018). No Panamá, as mulheres são 49% das pessoas filiadas a algum partido e ocupam 33% dos cargos das juntas diretivas. Quando alcançamos os postos de presidência e vice-presidência, elas ocupam 22,5% dos cargos – mas nenhuma ocupa a presidência⁹¹, seguindo, dessa forma, o achado de que quanto “mais poder, menos presença” (Llanos; Roza, 2018).

Durante as últimas três reformas eleitorais que debateram a paridade de gênero, as mulheres eram mais da metade do total de pessoas filiadas aos partidos políticos. Este dado foi uma das principais formas de contestação ao argumento de que “não há mulheres”, utilizada por agentes de mudança na etapa de formulação e adoção da política. O problema, conforme apontaram agentes de mudança, não é a quantidade de mulheres, mas o espaço e os recursos que são dados a elas no interior dos partidos. Alicia Franco, deputada e representante do FONAMUPP durante o processo de reforma eleitoral iniciado em 2011 resumiu desta forma:

Porque as oportunidades não nos foram dadas 100% e é isso que nós estamos reivindicando. Para vocês é muito bom que as mulheres sejam responsáveis, trabalhem

⁹¹ Os dados foram calculados a partir da composição das juntas diretivas dos partidos disponibilizada na página oficial do Tribunal Eleitoral.

na política, busquem os votos, a quem? A vocês, homens. Não estamos os atacando, mas este tem sido o papel histórico da mulher política e para vocês isso é muito cômodo. (Alicia Franco, Acta nº24, Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, correspondiente al 13 de abril de 2011).

Esta foi uma acusação constante. As mulheres são peças fundamentais das campanhas masculinas, trabalhando nas ruas e indo de casa em casa para conquistar os votos para os candidatos.

Sempre que há campanhas, eles dizem “que as mulheres são o máximo, que não podemos ficar sem elas”. Claro, somos o máximo para ser suplentes, para estar na rua, ou, quando não servimos para nada, estamos prontas para aparecer na foto. (Balbina Herrera, Acta nº13, Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, correspondiente a 1 de marzo de 2016).

O trabalho das mulheres nas campanhas foi mencionado inclusive por agentes de resistência que mobilizaram o fato de terem mulheres em suas equipes como evidência de seu apreço ao trabalho das mulheres na política.

Eu estou de acordo com vocês. Quisera eu ter todas as minhas ativistas aqui. Me encanta trabalhar com as mulheres, porque eu penso que elas são mais organizadas. Elas gostam da vida social e da responsabilidade, porque é da sua natureza ser responsáveis. Porque têm que ser responsáveis para educar seus filhos, têm que ser muito mais responsáveis que os homens. (Deputado Adolfo Valderrama, Acta nº24, Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, correspondiente al 13 de abril de 2011).

A fala destacada acima reflete uma estratégia, adotada pelos agentes de resistência, que se repetiu nas três reformas e exaltava a participação política das mulheres. Assim, os discursos de resistência vieram acompanhados de falas que enfatizavam as conquistas dos partidos pelas mulheres, como: “meu partido deu a elas o direito ao voto”. Ou, como o trecho expõe, reconhecendo o trabalho feminino no interior dos partidos por meio de expressões como “minhas ativistas” e “minhas mulheres”. O que aponta para a forma paternalista que estes agentes de resistência enxergam a participação política das mulheres no interior dos partidos, na esfera de representação formal e mesmo no exercício de seus direitos básicos de cidadania.

A este respeito, Elia de Tulipano comenta que

Com muita naturalidade sempre falam “minhas mulheres”, “são minhas”, ou seja, são propriedade dele. “Não, não, não, vocês são minhas mulheres”. Porque tudo isso é parte da sua visão, de como se vê, de como se valoriza o trabalho político eleitoral que uma mulher realiza. Ou seja, “são, mas desde que sejam minhas”. Sobre isso também é necessário desarraigar uma série de conceitos e práticas que nós mulheres

assumimos. (Entrevista com Elia de Tulipano, realizada de modo virtual, dia 09/09/2022)

De acordo com as falas de mulheres com atuação no interior de partidos, as mulheres conquistam muitos votos para os homens, mas não para si mesmas. Conforme estas colocações, mulheres que são filiadas aos partidos e trabalham nas campanhas eleitorais de seus correligionários são denominadas pelos candidatos para os quais trabalham de “minhas mulheres” e recebem entre oito e vinte dólares por dia para fazer campanha. Porém, quando elas são as candidatas, o acesso ao recurso é muito mais restrito.

As relações entre as mulheres que trabalham nas campanhas e os candidatos foram categorizadas por agentes de mudança como relações clientelistas. São os candidatos masculinos que têm acesso aos recursos de campanha e podem pagar para que as mulheres trabalhem pela sua candidatura. Essa dinâmica faz com que as mulheres que desejam se candidatar se vejam em uma situação de desvantagem financeira quando comparadas às que optam por trabalhar na campanha de um homem.

É interessante notar que, neste caso, o que é chamado de rede clientelista pelas agentes de mudança não se estabelece a partir da confiança advinda da homossocialidade, mas sim de uma relação de dominação. É claro que o capital homossocial (Bjarnegård, 2013) cumpre um papel importante entre as elites partidárias, majoritariamente masculinas, na determinação de quem terá acesso aos recursos de campanha. Desta forma, enquanto as redes de socialização da elite política favorecem as relações homossociais (Bjarnegård, 2013), há uma inversão nas redes verticais. Ao invés de ser vantajoso para os homens criar redes com outros homens, como estas são redes de dominação, elas são criadas com mulheres. Porque é em relação, principalmente, às mulheres que os homens detêm a vantagem do acesso aos recursos.

Retomando a fala de Balbina Herrera, além de prestarem um ótimo trabalho para as campanhas de homens, as mulheres filiadas aos partidos também servem para ocupar as posições de suplentes. Dessa forma, no Panamá, tal qual em outros países da região, como México, Bolívia e Venezuela, a alocação das mulheres como suplentes foi uma importante estratégia de resistência mobilizada na fase de implementação.

Os dados da missão de observação eleitoral da OEA para as eleições de 2019 indicam que, do total de 11.229 pessoas candidatas, apenas 3.415 eram mulheres. Por si só, este dado já está longe da paridade. Soma-se a isso o fato de que, deste total de mulheres candidatas, apenas

16,8% (986) eram titulares. Seis entrevistadas de diferentes partidos ou organizações sociais abordaram o tema da suplência. De acordo com elas, na verdade, o percentual aplicado à suplência foi a única garantia conquistada nas duas primeiras reformas (2012 e 2017). ‘Garantia’ esta advinda de uma interpretação que ignorava o espírito da lei e submetida à cláusula que permitia a postulação de homens nas vagas destinadas às mulheres.

Sendo apontadas para a suplência, principalmente, pelos candidatos titulares, as mulheres escolhidas compartilham algumas características. De acordo com relatos em entrevistas, as mulheres selecionadas como suplentes costumam ter um perfil de pouca formação política e feminista, são mulheres em quem os candidatos confiam e sabem que não irão se impor ou se destacar mais que eles. Outras vezes, são mulheres que não se interessam pelo cargo e que foram postuladas contra a sua própria vontade⁹².

5.4 Conclusão

Este capítulo evidencia como as mudanças graduais que ocorreram no Panamá até agora não conseguiram se desvencilhar de um primeiro passo dado, ainda na década de 1990, no que toca a reserva de candidaturas para mulheres. Seguindo a concepção ampla de *path dependence* adotada aqui, de que eventos passados influenciam eventos futuros, a sequência de mudanças e suas limitações no Panamá evidencia como a inclusão da cláusula de exceção, durante as negociações para a aprovação das cotas de candidatura, em 1997, influenciou todas as possibilidades de mudança nas duas décadas seguintes.

É claro que a inclusão de mecanismos que operavam no sentido contrário ao espírito da lei de cotas não aconteceu apenas no Panamá. O mesmo ocorreu nos outros dois países aqui estudados. Sendo que, como vimos no capítulo anterior, no México, as agentes de mudança conseguiram contornar, também através de transformações institucionais graduais, estas medidas iniciais e, finalmente, adotar e implementar uma lei de paridade com válvulas de escape bastante restritas, se não inexistentes.

Ou seja, a inclusão de válvulas de escape durante as primeiras negociações por leis de cotas não é uma causa suficiente para explicar a falta de sucesso das tentativas de mudanças posteriores no sentido da paridade, restando espaço para as estratégias de agentes de mudança. Mas parece ser uma causa necessária que limitou a sequência de eventos relacionados à

⁹² Conforme contaram Cecilia Moreno e Jacqueline Hurtado em entrevista.

paridade. Somam-se à esta causa necessária a forte adesão a um enquadramento específico do problema, que o identifica como resultado da falta de ambição e preparo político das mulheres. Além disso, outros fatores institucionais e contextuais contribuíram para a debilidade da normativa aprovada.

Como vimos, a entrada da paridade de gênero na agenda política foi facilitada pela existência de uma Comissão Nacional de Reformas Eleitorais, coordenada pelo Tribunal Eleitoral. Dado que a versão inicial do projeto de reforma eleitoral é formulada por agentes políticos não eleitos, pelo sistema em debate, em conjunto com representantes da sociedade civil, cria-se um espaço mais aberto a uma proposta como esta. É possível avaliar que a paridade encontraria outra recepção caso o ambiente de formulação da proposta de reforma fosse desde o início a Assembleia Nacional.

Ainda, no que toca a entrada da paridade na agenda e a sua primeira aprovação, parece pertinente considerar a influência de instituições internacionais no contexto panamenho. Como vimos na introdução desta Tese, a difusão é um elemento relevante da paridade na América Latina. A noção de uma onda de paridade é compartilhada por diferentes autoras, e as referências às orientações de instituições internacionais e aos exemplos de países vizinhos permearam todo o debate panamenho. Ademais, a sede da ONU Mulheres para a América Latina e para o Caribe está no Panamá, o que pode influenciar e intensificar os vínculos domésticos com o ativismo transnacional.

Aqui, vale considerar também que a adoção de cotas, ou no contexto regional latino-americano, da paridade de gênero, é lida pela comunidade global como indicativo democrático (Zetterberg; Bush, 2020) e que a economia panamenha está fortemente voltada para o exterior, de modo que a imagem projetada pelo país em relação a índices democráticos é central. Portanto, a pressão internacional e a associação entre paridade e democracia parecem ser mais um fator fundamental para que a primeira tenha sido aprovada no Panamá, sem que necessariamente correspondesse a um compromisso substantivo da elite política do país com este tema.

Contudo, a pressão internacional não foi o único fator que operou em favor da paridade de gênero nas reformas eleitorais. Também foram colocadas em prática estratégias coordenadas, principalmente, pelas organizações de mulheres políticas FONAMUPP e APARLEXP. Entre estas, é possível identificar a realização de campanhas midiáticas e incidência pública e

negociações internas feitas pelas mulheres destas organizações internamente em seus partidos. Estas estratégias garantiram que pelo menos algumas propostas relativas à paridade permanecessem.

As proponentes da paridade também relataram que houve uma mudança no discurso, o que foi perceptível na análise dos debates parlamentares. Com o passar dos anos, as agentes de mudança optaram por um discurso mais didático e começaram a pedir a ajuda e solidariedade dos seus colegas homens. Sem desafiar a forma paternalista que os homens no interior dos partidos enquadram as conquistas de direitos das mulheres.

A aproximação com o Tribunal Eleitoral é categorizada como mais uma estratégia das agentes de mudança. De modo que, aos poucos, o TE foi se tornando mais aberto e afeito a agenda da paridade. No entanto, a postura reativa e pouco proativa do TE é mais um fator no conjunto de elementos que resultaram na manutenção de previsões de paridade de gênero restritas e pouco efetivas.

O perfil dos partidos políticos panamenhos também ajuda a entender a cristalização de uma resistência a mudanças efetivas no artigo do Código Eleitoral que versa sobre a paridade de gênero. Como vimos, os partidos divergem pouco ideologicamente. Desta forma, nenhum partido foi compelido a atuar pela paridade para manter coerência com seus ideais. Se nenhum partido se viu forçado a atuar pela paridade de gênero, também não houve um efeito contágio entre eles, ou qualquer tipo de competição a este respeito, como ocorrido em outros casos.

Existem também obstáculos à implementação originados pelas lacunas deixadas pelo Código Eleitoral, mas que de certa forma as transcendem e refletem dinâmicas de desigualdade mais profundas no interior dos partidos políticos. Entendo que este é o caso das práticas informais estabelecidas entre secretarias de mulheres e partidos políticos. Isso porque, estas interações advêm da brecha deixada pelo Código Eleitoral que permite que as vagas destinadas as mulheres sejam ocupadas por homens mediante a verificação das secretarias.

Ao atribuir este papel às secretarias sem determinar os procedimentos ou dados que devem ser apresentados nesta verificação, essa brecha possibilita que a secretaria da mulher de cada partido seja pressionada pela cúpula partidária. Essa pressão, no entanto, reflete um traço muito mais profundo ligado à generificação dos partidos políticos. Ou seja, a forma como o gênero

permeia estas instituições e define quem são os seus integrantes que terão acesso a posições de influência e de maior poder.

O mesmo serve para a alocação de mulheres na suplência, uma estratégia bastante conhecida na América Latina. De certa forma ligada a propagação da combinação “paridade e alternância” que se refere a alternância de gênero nas listas e nas chapas de titulares e suplentes. A tática ganha espaço através da lacuna deixada pela legislação eleitoral e revela mais uma dimensão da resistência dos partidos políticos a postular mulheres como candidatas.

Outro fator que entra nesta equação é a relação que se estabelece entre candidatos e mulheres que trabalham em suas campanhas – chamada de clientelista – paralela às dificuldades enfrentadas pelas mulheres no acesso a recursos eleitorais. Dessa forma, o envolvimento na campanha eleitoral masculina é seguro e oferece retorno financeiro; por outro lado, lançar-se candidata corresponde a um cenário de insegurança, escassez de recursos e gasto pessoal com a campanha. Esta dinâmica parece guardar uma íntima relação com a ideia de escassez de candidatas, tantas vezes repetida. Já que dá incentivos para que as mulheres não se candidatem.

Em síntese, o evento inicial de mudança (adoção de cotas em 1997) conseguiu limitar a sequência de eventos posteriores de forma significativa. Para tal, contribuíram os marcantes enquadramentos de falta de ambição e preparo político das mulheres, alimentados por dinâmicas partidárias que desincentivam as candidaturas femininas e a atuação reativa do Tribunal Eleitoral. Ademais, mecanismos restritos propostos por agentes de mudança como a verificação das listas partidárias por parte das secretarias da mulher dos partidos acabaram tendo um caráter ambíguo sendo instrumentalizados também por agentes de resistência.

5. Um Caso de Fracasso: a Paridade de Gênero Como Horizonte Longínquo no Brasil

O último caso que analiso nesta Tese é o do Brasil. Diferente do que ocorreu no Panamá e no México, no Brasil, a paridade de gênero não ultrapassou sequer a etapa de formulação da política. Embora iniciativas prevendo paridade de gênero tenham sido apresentadas no Congresso Nacional, algumas nunca foram discutidas e as que, em algum nível foram, precisaram de adaptações que retiraram as previsões de paridade para que avançassem nas casas legislativas.

De qualquer forma, o país, que possui previsões legais de 30% de cotas de gênero para as candidaturas desde 1997, empreendeu, ao longo destes quase 30 anos, uma série de reformas eleitorais que buscaram tornar a previsão de cotas mais efetivas. Para tal, foram realizadas alterações na redação da lei, buscando o fechamento de brechas, e foram redesenhadas previsões complementares relativas ao financiamento das campanhas femininas. Nenhuma das reformas foi capaz, no entanto, de tornar a reserva de 30% de candidaturas para mulheres efetiva em relação aos resultados de sucesso eleitorais para as mulheres e de retirar o Brasil do último lugar em termos de percentual de mulheres no parlamento na América do Sul e de uma das últimas posições entre os países da América Latina e do Caribe.

Apesar das dificuldades em avançar com previsões legais sobre a paridade de gênero para cargos eletivos, é possível afirmar que a paridade de gênero entrou na agenda política brasileira. No entanto, em meio a tentativas frustradas e à abordagem do tema de forma lateral às “medidas possíveis”, é difícil determinar um momento em que a paridade se impôs na agenda parlamentar do país, diferente do que aconteceu nos outros dois países aqui analisados. Nesse sentido, como veremos ao longo deste capítulo, embora a paridade tenha se tornado parte do horizonte institucional brasileiro, sendo incorporada, por exemplo, no regimento de alguns partidos, em discursos políticos e em debates no interior da burocracia estatal, ela não se tornou um tema incontornável na agenda política brasileira em nenhum momento até a finalização desta Tese.

Ao longo deste capítulo, procuro explorar as causas que explicam o porquê desta diferença marcante entre o Brasil e outros países da região. Para tal, assim como fiz nos outros capítulos, inicio com a apresentação do cenário político brasileiro, olhando para as instituições que o compõem, bem como para agentes fundamentais deste (não) processo. Em seguida, volto-me, de forma sucinta, para os avanços relacionados às cotas de candidaturas do país,

alcançando, por fim, iniciativas de Projetos de Lei e Propostas de Emenda Constitucional que pretenderam estabelecer a paridade de gênero em cargos eletivos. Nesta segunda seção, procuro descrever e situar estas propostas para explorar, na seção seguinte, as formas de interação entre agentes de mudança, as estratégias e mecanismos fundamentais para que o Brasil seja, ainda hoje, um caso de fracasso em relação a normas e resultados de paridade de gênero na esfera política.

5.1 – Montando o Cenário: Instituições Democráticas e Agentes da Paridade de Gênero no Brasil

Após vinte e um anos de regime autoritário, o Brasil iniciou sua transição democrática em 1985 com o primeiro governo civil desde 1964. Três anos depois, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Constituição Cidadã, correspondeu ao ápice do processo de democratização brasileiro. Desde então, eleições gerais para a Presidência da República, Câmara de Deputados, Senado e governo dos estados ocorrem a cada quatro anos. Também a cada quatro anos, em um esquema intercalado com as eleições gerais, são realizadas eleições municipais para a escolha de prefeitos/as e vereadores/as.

A realização regular das eleições, a garantia de direitos individuais e coletivos e o fortalecimento das instituições democráticas, ao longo dos anos, evidenciam a consolidação da democracia no Brasil. No entanto, vale pontuar que, apesar disso, o Estado brasileiro não ficou imune a profundas crises institucionais que culminaram no afastamento de dois presidentes eleitos, através de processos de *impeachment* (Guimarães, 2020), sendo um deles classificado com golpe parlamentar (Araújo, 2018; Matos, 2020). Desta forma, apenas três presidentes eleitos pelo voto direto concluíram seus mandatos.

O Brasil é uma República Federativa composta por 26 estados e um distrito federal. O Poder Legislativo é composto pela Câmara de Vereadores, nos Municípios, pelas Assembleias Legislativas nos Estados e, no nível federal, pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal. Vereadores e vereadoras municipais, deputados e deputadas estaduais e federais elege-se através do princípio de representação proporcional com lista aberta. O sistema majoritário é utilizado para eleger Presidente/a e Vice-Presidente/a, governadores e governadoras dos Estados, prefeitos e prefeitas municipais e ocupantes do Senado Federal. Para os cargos do Executivo⁹³, é utilizado o sistema de maioria absoluta, ou seja, as candidaturas precisam receber

⁹³ No caso dos municípios, a regra vale apenas para aqueles com mais de 200.000 habitantes.

mais de 50% dos votos válidos para serem eleitas. Dessa forma, tais eleições podem ser feitas em dois turnos. Já as eleições para o Senado são realizadas em apenas um turno, através do princípio de maioria simples. Senadores e Senadoras se elegem para mandatos de oito anos, de modo que a cada quatro anos renova-se um terço ou dois terços do Senado, de maneira alternada.

No Brasil, o critério para o exercício da suplência em cargos eleitos pelo sistema proporcional difere do sistema de fórmulas com titular e suplente utilizado, por exemplo, no México e no Panamá (e em outros países da região). Dessa forma, os suplentes são os candidatos e candidatas mais bem votados do partido, mas que não conseguiram se eleger. Já o Senado se assemelha mais aos demais países aqui analisados, de modo que cada candidatura eleita possui, além de um/a titular, duas suplências.

Embora o sistema proporcional seja tradicionalmente visto como mais favorável à eleição de mulheres, quando comparado ao sistema majoritário (Lijphart, 1984; Norris, 1985), o sistema eleitoral brasileiro e o cenário político do país reúnem outros elementos que prejudicam a eleição de mulheres e o bom desempenho de ações afirmativas como as cotas de gênero. Um destes elementos reconhecidos pela literatura é a adoção de listas abertas para as eleições proporcionais, o que impossibilita a adoção de mecanismos como mandatos de posição – comprovadamente efetivos para incrementar a representação de mulheres e minorias (Marx et. al., 2006). O conjunto de alternativas que os partidos puderam (ou ainda podem) adotar para seguir elegendo as mesmas lideranças – brancas e masculinas – é vasto. Candidaturas fictícias de mulheres, falta de investimentos, falta de formação/capacitação política para as minorias e de recursos efetivos para as campanhas, entre outros. Ademais, outras características do sistema político e partidário brasileiro contribuem para a perpetuação do monopólio masculino na representação política.

Ao longo deste capítulo, agentes de mudança e agentes de resistência são entendidos como aqueles que atuam, respectivamente, por mecanismos que aprimorem a representação descritiva das mulheres e agentes que buscam a manutenção do *status quo* e da dominação masculina nos espaços representativos. Retomo isto, porque, diferente dos outros países, no caso do Brasil, estes agentes estão mais envolvidos/as em disputas referentes a passos anteriores àquele representado pela paridade de gênero.

Partidos Políticos

Há 28 partidos políticos registrados, atualmente, no Tribunal Superior Eleitoral⁹⁴ (TSE) brasileiro. Destes, 8 estão representados no Senado e 23 possuem representação na Câmara dos Deputados⁹⁵. A fragmentação partidária é, portanto, uma característica central do sistema partidário brasileiro, já analisada por diferentes cientistas políticos (Abranches, 1988; Abranches, 2020; Kinzo, 2004; Araújo, 2005), sendo o sistema partidário brasileiro classificado como um dos mais fragmentados do mundo (Kinzo, 2004).

Há diferentes análises sobre as consequências desta expressiva fragmentação partidária, não cabendo aqui uma análise nesse sentido. No entanto, duas considerações relacionadas a esta característica parecem pertinentes. Em primeiro lugar, a fragmentação do sistema partidário brasileiro está ligada a certo grau de dissolução de contornos ideológicos claros no sistema (Kinzo, 2004), o que dificulta formas de pressão pelo apoio às cotas/ paridade em linhas ideológicas. Em segundo lugar, embora partidos menores tendam a ter mais mulheres candidatas, estes partidos pequenos disputam para eleger um ou dois candidatos, e estes costumam ser homens (Araújo, 2005).

Além da alta fragmentação, também caracterizam o sistema partidário brasileiro um forte personalismo, uma frágil nacionalização dos partidos políticos e uma significativa influência do fisiologismo e clientelismo (Araújo, 2004; Bolognesi, 2023). Todos estes fatores, impactam as condições de participação e o sucesso eleitoral das mulheres. Ademais, estes aspectos evidenciam que outros tipos de capital são necessários para uma candidatura feminina de sucesso, além de critérios de militância partidária (Araújo, 2005).

Quanto mais a máquina partidária está voltada para os processos eleitorais, mais dificuldade tem para essa representação (de mulheres). Porque precisa do tal do capital político, já que estar no movimento, ser liderança não é considerado. (Entrevista com Vera Soares, realizado de modo virtual, dia 22/05/2024).

Neste sentido, como observado por Miguel et. al. (2015), poder econômico e capital familiar também são fundamentais para a eleição de candidaturas. Importante notar que o capital familiar é ainda mais central para a eleição de mulheres – principalmente aquelas em partidos de direita – embora não deixe de ter um papel importante para todos os candidatos

⁹⁴ A página do TSE lista 29 partidos, no entanto dois deles se fundiram. Ficando, portanto, 28.

⁹⁵ A forma como me refiro à câmara baixa do Parlamento brasileiro foi objeto de reflexão. O nome institucional “Câmara dos Deputados”, é objeto de disputa. Há, inclusive um projeto da Deputada Federal que propõe a alteração do nome para Câmara Federal. Em um primeiro momento, escrevi este capítulo todo nomeando o espaço como Câmara Federal. No entanto, agora, parece-me que é importante colocar aqui o nome formal, pois ele também sinaliza, simbolicamente, como este não é um espaço pensando para a presença de mulheres. A adoção da denominação “Câmara Federal” poderia transmitir a ideia de que esta alteração já foi feita, o que não é o caso.

(Miguel et. al., 2015). É interessante destacar que este elemento aparece de forma natural na reflexão de Vera Soares sobre como os partidos à direita se aproveitaram da primeira campanha por mais mulheres na política, realizada na época da Assembleia Constituinte – 1987 – e intitulada “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”:

A direita se aproveitou bem, lançou como candidata a filha do Jânio Quadros⁹⁶, a Tutu Quadros, lançou como candidata a mulher de Juscelino⁹⁷, a Marcia Kubitscheck. E foram várias outras. (Entrevista com Vera Soares, realizada de modo virtual, dia 22/05/2024).

A alta fragmentação do sistema partidário brasileiro é crescente e se manifesta através da proliferação de partidos com pouca definição programática ou com expressões ideológicas conservadoras e com influências religiosas (Bolognesi; Codato, 2018). Como reflexo desta tendência, há um crescimento expressivo de candidaturas por partidos confessionais de direita e partidos personalistas (Bolognesi; Codato, 2018). Como veremos ao longo deste capítulo, o discurso antigênero tem sido um dos instrumentos mobilizados por parte destes partidos e de seus candidatos e candidatas, localizados na direita confessional.

Atualmente, o partido com a maior bancada na Câmara dos Deputados é o Partido Liberal (PL), com 95 deputados e deputadas, o que corresponde a 18,5% da câmara baixa. Percentual que ultrapassa aquele representado pelas mulheres eleitas para a Câmara de Deputados. Este percentual é mais expressivo quando lembramos que 23 partidos possuem representação nesta casa legislativa. Vale pontuar que a centralidade adquirida pelo partido na política nacional é recente. Das eleições de 2018 para as de 2022, o PL triplicou a sua bancada na Câmara de Deputados. Em boa medida, o tamanho adquirido pela bancada do PL deve-se à filiação ao partido do ex-presidente Jair Bolsonaro, que ocorreu em 2021. No Senado, o PL ocupa 16% das cadeiras, o que garante ao partido a segunda maior bancada de senadores. Na Câmara dos Deputados, 15% da bancada do partido é composta por mulheres e, no Senado, a bancada é inteiramente masculina.

O Partido Liberal (PL), historicamente situado à direita desde a sua fundação em 1985, já integrou a base governamental durante o primeiro mandato da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva do PT, contribuindo com José Alencar como vice-presidente. Apesar dessa colaboração inicial nos anos 2000, tal aliança parece impensável atualmente, visto que o PL se

⁹⁶ Jânio Quadros foi presidente do Brasil entre 31 de janeiro de 1961 e 25 de agosto de 1961, quando renunciou.

⁹⁷ Juscelino Kubitscheck foi presidente do Brasil entre 1956 e 1961. Seu governo é mais lembrado pela construção de Brasília, a nova capital federal, projetada para promover o desenvolvimento do interior do país e reduzir as disparidades regionais.

reposicionou, significativamente mais à direita, migrando para a extrema direita em muitos de seus posicionamentos ideológicos.

O Diretório Nacional do PL conta com 5 mulheres, o que equivale a, aproximadamente, 20% do total de dirigentes⁹⁸. Vale pontuar, que mulheres, atualmente, no PL têm ocupado lugares de destaque na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, as duas únicas mulheres que presidiram a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) são deputadas do PL⁹⁹. Essa é uma posição cobiçada e de considerável influência dentro da Casa parlamentar, o fato de terem sido duas mulheres com posicionamentos de extrema direita e declaradamente contrárias às políticas de cotas para mulheres a ocuparem esta posição é, em si mesmo, revelador¹⁰⁰. Aqui, vale destacar a centralidade da CCJC que deve se posicionar em relação a todas as proposições que tramitam na Câmara dos Deputados (Rezende, 2017). No decorrer deste capítulo e, principalmente, na terceira seção, analiso o papel estratégico desempenhado pelas mulheres “aliadas do patriarcado” como agentes de resistência.

O partido com a segunda maior representação na Câmara Federal é o Partido dos Trabalhadores, com 69 deputados e deputadas. Ao todo, as mulheres são 26% da bancada em exercício do PT na câmara baixa. No Senado, a bancada do partido é a terceira maior e conta com duas mulheres no total de oito representantes do partido. Também em número de filiados, o PT ocupa a segunda posição, de acordo com dados do TSE¹⁰¹. No que toca a presença de mulheres na direção do partido, a Comissão Executiva Nacional do PT é formada por 46% de mulheres e o partido é presidido pela Deputada Federal Gleisi Hoffmann¹⁰².

Fundado em 1980, com bases oriundas de setores progressistas da igreja católica, da intelectualidade de esquerda e dos novos sindicatos (Ribeiro; Mendes, 2019), o PT é o maior partido de esquerda no contexto político brasileiro. Ao longo dos anos, o partido passou por uma moderação ideológica ocasionada, em grande medida, pelas demandas da administração efetiva do Estado (Ribeiro; Mendes, 2019). Cabe pontuar que o PT passou 15 dos seus 44 anos

⁹⁸ Dados do TSE, disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3>. Data de acesso: 19/05/2024.

⁹⁹ As duas presidentes foram: Bia Kicis, eleita em 2021, quando ainda estava no Partido Social Liberal (PSL); e Caroline de Toni, eleita em março de 2024 para o cargo.

¹⁰⁰ Bia Kicis deu parecer favorável ao PL 2996/2019, de autoria da deputada Renata Abreu (PODEMOS), que buscava extinguir as cotas de candidatura para mulheres. Carolina de Toni é autora do PL nº 4213/2020 que extingue as cotas de candidatura de 30% para mulheres.

¹⁰¹ Disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/mais-de-15-7-milhoes-de-eleitores-brasileiros-sao-filiados-a-algum-partido>.

¹⁰² Os dados sobre a Comissão Executiva do PT foram extraídos da página do partido. Os dados informados na página do TSE são de um diretório mais amplo, parecendo mais interessante analisar a presença de mulheres em um órgão mais restrito. Disponível em: <https://pt.org.br/comissao-executiva-nacional/>.

à frente do Executivo nacional. Dos nove mandatos presidenciais brasileiros eleitos de forma direta, desde a redemocratização, cinco foram ocupados por presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁰³. Trata-se de um partido programático de esquerda que serve, muitas vezes, como baliza ideológica para a classificação dos demais partidos deste espectro político (Bolognesi et. al., 2023).

Atualmente, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Verde (PV) formam, junto com o PT, a Federação Brasil da Esperança no Congresso Nacional. Fundado em 1962, o PCdoB também pode ser entendido como um partido programático de esquerda. Ao longo das últimas décadas, o partido, lido como ligeiramente mais à esquerda que o PT, tem operado como linha auxiliar deste último (Bolognesi et. al., 2023). Por outro lado, o PV se distancia das características programáticas, sendo difícil posicioná-lo nos campos da direita ou da esquerda.

Outro partido central no cenário político brasileiro é o União Brasil. O partido, criado em 2021, a partir da fusão entre Democratas (DEM) e Partido Social Liberal (PSL), reúne fisiologismo e heranças do regime militar de direita. Isso porque, de um lado, o DEM resultou de derivações do antigo partido que deu sustentação à ditadura militar no Brasil e, portanto, manteve-se sempre à direita do espectro político. Por outro, o PSL, um partido fundado em 1996, de natureza fisiológica e, logo, com baixa identificação ideológica, conhecido na maior parte de sua história por ser um “partido de aluguel”¹⁰⁴ (Palazzo Dias; Mayer, 2021).

Contudo, o recorte do PSL mudou quando Jair Bolsonaro decidiu concorrer à Presidência da República pela legenda. Se, em 2014, o partido tinha apenas um deputado federal eleito, em 2018 ele elegeu 52 representantes para a Câmara dos Deputados. Dentre estes, muitos quadros da extrema direita. Após a saída de Bolsonaro, o partido também perdeu muitas das lideranças posicionadas na extrema direita e fundiu-se com o Democratas. Atualmente, a bancada do União Brasil na Câmara dos Deputados é formada por 58 representantes, dentre os quais 17% são mulheres. No Senado, o partido possui seis senadores e uma senadora. Na Executiva Nacional do União Brasil, composta por 48 membros, apenas 5 são mulheres, sendo que duas delas ocupam posições como suplentes.

União Brasil e PL podem ser lidos como parte de um grupo de partidos de direita classificados como expoentes do conservadorismo e do fisiologismo que mobilizam elementos

¹⁰³ Luiz Inácio Lula da Silva, 2003 – 2006; Luiz Inácio Lula da Silva, 2007 – 2010; Dilma Rousseff, 2011 – 2014; Dilma Rousseff, 2015 – 2016; Luiz Inácio Lula da Silva, 2023 – atual.

¹⁰⁴ Servindo, como observam Palazzo Dias e Mayer (2021), de incubadora para a entrada e projeção política de novos grupos e lideranças políticas. Como observam, após a projeção destes grupos e lideranças o partido ficava para trás.

do cristianismo pentecostal e os chamados “valores da família” (Testa et. al., 2024). Entre estes partidos estão: Partido Progressistas (PP), Republicanos, Patriota, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Podemos, Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Partido Social Democrático (PSD) (Testa et. al., 2024). Não há espaço aqui para buscar especificar a gênese destes partidos, importa, contudo, considerar que eles são caracterizados por um “conservadorismo de ocasião”, que varia a depender dos interesses eleitorais em jogo, muitos deles fizeram parte de governos petistas no passado, ou do governo atual e contam com um considerável número de parlamentares envolvidos em escândalos de corrupção (Testa et. al., 2024).

Parece-me que, neste amplo conjunto de partidos políticos brasileiros, ainda merecem destaque aqui o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). O primeiro, manteve-se, desde meados da década de 1990, até, pelo menos, o ano de 2016, como a principal legenda da direita liberal brasileira. Fundado em 1988, o PSDB nasceu como uma força da centro-esquerda. Com o passar dos anos, à medida em que o PT caminhou da esquerda para a centro-esquerda, o PSDB transitou para o espectro político mais à direita (Arretche et. al., 2019).

Entre 1994 e 2014, as eleições presidenciais no Brasil consistiram, fundamentalmente, na disputa entre PT e PSDB. No entanto, depois da interrupção do mandato da presidenta Dilma Rousseff, com o realinhamento das forças políticas e o crescimento de quadros políticos posicionados na extrema direita, o PSDB perdeu espaço na política nacional. O partido não está nem entre as dez maiores bancadas na Câmara dos Deputados e possui apenas um senador. Entre 13 representantes na câmara baixa, há duas mulheres. As mulheres são 28% do órgão de direção do partido, sendo que destas um terço está na suplência.

Quanto ao PSOL, trata-se de uma dissidência do Partido dos Trabalhadores, criado em 2004, que se tornou um partido à esquerda do PT e do PCdoB (Bolognesi et. al., 2023). Apesar de pequeno, o destaque dado ao partido justifica-se por ser o único com uma bancada paritária na Câmara Federal. Na verdade, as mulheres ocupam 53% da bancada do PSOL, que conta com 13 representantes. Atualmente, o partido é presidido por uma mulher - Paula Coradi - e tem uma Comissão Executiva Nacional na qual 62% dos membros são mulheres¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Os dados sobre a Comissão Executiva Nacional do PSOL foram extraídos da página do partido. Os dados informados na página do TSE são de um diretório mais amplo, parecendo mais interessante analisar a presença de mulheres em um órgão mais restrito. Disponível em: <https://psol50.org.br/partido/executiva-nacional/>. Acesso: 20/05/2024.

Diante do alto número de partidos com representação no Congresso Nacional, não é possível caracterizar todos aqui. Portanto, descrevi, brevemente os partidos mais relevantes para a política nacional nos últimos anos – ou para a agenda da paridade de gênero. Importante destacar que, apesar de mencionar apenas alguns partidos mais detalhadamente, realizei uma análise dos estatutos e da composição das direções dos 28 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁰⁶.

Notavelmente, os cinco partidos com maior percentual de mulheres em suas Comissões Executivas Nacionais são: PSOL (61%), PCdoB (57%), PMB (50%)¹⁰⁷, UP (48%)¹⁰⁸ e PT (46%). Em contrapartida, os menores percentuais de mulheres neste órgão diretivo aparecem nos seguintes partidos: União Brasil (10%), PP (12%), DC (12%)¹⁰⁹, NOVO (14%)¹¹⁰, MDB (20%) e PCB (20%)¹¹¹. Percebe-se, portanto, que a maior presença de mulheres na direção partidária se concentra nos partidos de esquerda, enquanto são, principalmente, os partidos de direita que apresentam os menores percentuais de mulheres na Comissão Executiva Nacional.

Soma-se a isto, o fato de que dos sete partidos presididos por mulheres, 4 são declaradamente de esquerda¹¹²; um tem como marca distintiva a agenda ambientalista, sem um alinhamento claro com a esquerda ou com a direita¹¹³; e dois integram o amplo grupo de partidos fisiológicos¹¹⁴. No mesmo sentido, encontramos que os cinco partidos que preveem um percentual mínimo de vagas para mulheres nos seus órgãos internos estão entre o centro e a esquerda. O estatuto de dois deles, PT e PSOL, estabelece a paridade de gênero na composição de tais órgãos.

¹⁰⁶ Privilegiei a composição da Comissão Executiva Nacional dos partidos. No entanto, 5 partidos não tinham essa informação disponível, por isso, considerei a composição do Diretório Nacional, nestes casos.

¹⁰⁷ Atualmente, o partido atende pelo nome de Por Mais Brasil, mas foi criado sob a denominação Partido da Mulher Brasileira. O único partido político fundado por uma mulher no Brasil teve, nos seus primeiros anos, a pauta da participação política das mulheres presente nos discursos de sua presidente e no seu estatuto que previa 75% de cargos para mulheres na direção do partido. Com o passar dos anos, o partido se aproximou da agenda conservadora e religiosa, mobilizando o já mencionado “conservadorismo de ocasião”.

¹⁰⁸ O partido Unidade Popular foi reconhecido pelo TSE em 2019 e se aproxima da extrema esquerda.

¹⁰⁹ O partido Democracia Cristã (DC), anteriormente conhecido como Partido Social Democrata Cristão, é uma legenda de orientação conservadora e princípios que combinam elementos do cristianismo com a política.

¹¹⁰ O partido Novo foi oficialmente registrado em 2015. O Novo pode ser entendido como partido da direita programática (Bolognesi et. al., 2023) que se caracteriza pela defesa de uma forte redução do tamanho e da intervenção do Estado na economia e na vida dos cidadãos, alinhando-se às propostas neoliberais.

¹¹¹ Partido Comunista Brasileiro (PCB) adota uma ideologia marxista-leninista. Defende a superação do capitalismo por uma revolução socialista e a construção de uma sociedade comunista. Atualmente, o PCB tem pouca expressão na política nacional, concentrando-se em formação política e participação em frentes de oposição a políticas neoliberais e conservadoras.

¹¹² PT, PCdoB, PSOL e PSTU.

¹¹³ REDE – Sustentabilidade.

¹¹⁴ PODEMOS e PMB.

Estes dados corroboram as evidências na literatura que buscam explicar por que partidos políticos adotam cotas de gênero, apontando para a influência dos valores vinculados ao espectro ideológico de esquerda (Caul, 2001). Além disso, essa mesma literatura sugere que são esses partidos que tendem a posicionar mais mulheres em cargos de alta liderança e a dar maior atenção às vozes femininas em suas estruturas diretivas (Caul, 2001). Esse cenário contribui para ampliar o espaço para o debate interno sobre a implementação de cotas.

Vale destacar que foram o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT) os dois primeiros partidos a adotar cotas de gênero para os seus cargos internos, ainda na década de 1980 (Araújo, 2003). Sobre este processo, Vera Soares lembra como o tema foi recebido no interior do Partido dos Trabalhadores, no seu primeiro Congresso:

Então, no congresso essa proposta, foi incrível isso da proposta de cotas, porque ela rachou todas as tendências (do partido). Todas as tendências. E não só com as mulheres, tá certo? Homens e mulheres. O que aconteceu foi que rachou completamente. Então foi um debate muito intenso na preparação para o congresso e depois na exposição lá do dia da defesa. (Entrevista com Vera Soares, realizada de modo virtual, dia 22/05/2024).

Contudo, quatro década depois, vemos que este movimento não gerou um processo de contágio – para além de partidos de esquerda.

A partir do exposto aqui, torna-se claro que é difícil classificar todos os partidos brasileiros igualmente como agentes de resistência, como foi feito com mais facilidade no capítulo anterior. Embora todos exerçam formas de resistência, há diferenças mais claras em como essa resistência é exercida por partidos à esquerda e à direita.

Além das diferenças evidentes no espaço que as mulheres têm no interior do partido e nas previsões dos estatutos partidários, veremos ao longo deste capítulo como o crescimento de quadros da extrema direita e a aproximação entre o fisiologismo e o conservadorismo religioso dificultam a atuação no sentido da mudança. No lado da resistência, a defesa do *status quo* se mistura com os valores da família e de um discurso religioso antigênero. Este movimento, parece constranger parte das possíveis forças de mudança a silenciarem – devido ao medo de mobilizar temáticas relacionadas ao gênero e minorias políticas¹¹⁵. Tal constrangimento é forte

¹¹⁵ É evidente que este movimento afeta muito mais agendas relacionadas aos direitos da população LGBTQIA+. Contudo, indagadas sobre porque paridade ou os avanços das cotas ocupam tão pouco espaço da agenda política de parlamentares, entrevistadas à esquerda mobilizaram o crescimento do discurso antigênero.

o suficiente, em alguns casos, para que aliados potenciais se tornem agentes de uma resistência passiva¹¹⁶.

Uma das entrevistadas resumiu bem este processo:

Eu acho que o movimento conservador está muito grande e ele assusta muito os atores políticos. Eles têm muito medo da “pauta de costumes”. É a coisa que mais aterroriza os políticos eleitos que dependem de voto. (...) A pauta de costume é a que é usada de forma mais violenta. Então, assim, eu entendo que a esquerda não está organizada para esse embate, por exemplo. Porque realmente tem muito medo do impacto eleitoral e da esquerda perder ainda mais espaço do que já perdeu. (Entrevista com Nicole Porcaro, realizada em Brasília, dia 30/04/2024).

Por outro lado, apesar de diferenças óbvias entre os partidos, é inegável que há forças operando pela manutenção do *status quo* em todos, ou quase todos eles. Um bom exemplo é a recente votação pela admissibilidade a PEC 9/ 2023 que propunha a anistia aos partidos políticos que não cumpriram as cotas mínimas de recursos destinados por gênero e raça nas eleições de 2022 e anteriores, isentando-os das sanções financeiras, multas, ou suspensão de fundos partidários e de financiamento de campanha. Lideranças de bancada, tanto do PL quanto na Federação Brasil da Esperança (PT, PCdoB e PV), orientaram o voto favorável à anistia dos partidos.

Desta forma, entendo que os partidos fisiológicos alinhados à direita e partidos programáticos de direita exercem uma resistência ativa às cotas de gênero e, portanto, à paridade de gênero. Proferindo discursos contrários quando a matéria é pautada e propondo reiteradamente a extinção das cotas já existentes. Como veremos, isso é feito, principalmente, através da atuação das mulheres destes partidos. Outros partidos, no centro e na esquerda, parecem exercer um papel de agentes de mudança, através de discursos favoráveis e apresentação de proposições positivas. Porém, há espaço na atuação de alguns deles para uma resistência passiva, já que não são feitos discursos contrários, não são apresentadas propostas de retrocesso, mas, em certos momentos, os posicionamentos flutuam ou os agentes permanecem em silêncio.

Autoridades Eleitorais e Judiciais: TSE e STF

O órgão máximo da justiça eleitoral brasileira é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O TSE tem origem em 1932, quando foi fundado sob a denominação de Tribunal Superior de

¹¹⁶ Conceituada no primeiro capítulo.

Justiça Eleitoral. As instabilidades da democracia brasileira nestes 92 anos de história se refletiram também no TSE. O órgão foi fechado durante o período ditatorial que se estendeu entre 1937 e 1945 e adquiriu uma função acessória nos anos da ditadura militar, entre 1964 e 1985 (Junior, 2023). Com a redemocratização iniciada na década de 1980, o TSE passou por um processo de recuperação de sua autonomia e legitimidade, refletindo a transição que ocorria no país.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é responsável por editar atos normativos que detalham o processo eleitoral, responder a consultas sobre questões eleitorais de autoridades ou órgãos partidários nacionais, julgar processos de natureza eleitoral, como impugnações de mandato eletivo e recursos contra decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais. Além disso, o TSE administra o processo eleitoral, organizando o alistamento e a manutenção do cadastro nacional de eleitores, a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita e a certificação dos resultados finais das eleições.

A Corte do TSE é composta por sete ministros. Destes, três são oriundos do Supremo Tribunal Federal (STF), dois do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e ainda dois juristas de notório saber. A presidência e a vice-presidência são sempre exercidas pelos integrantes oriundos do STF. Em matéria eleitoral, ao Supremo Tribunal Federal (STF) cabe assegurar a constitucionalidade das leis e atos normativos eleitorais, bem como julgar as ações que questionam a constitucionalidade de leis e normas que afetam o processo eleitoral. Ademais, é o STF que julga recursos contrários a decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Na história do país, três mulheres assumiram a presidência do STF e do TSE, Ellen Gracie Northfleet, Cármen Lúcia Antunes Rocha e Rosa Weber. Foi, justamente, no período de presidência da Ministra Rosa Weber, entre 2018 e 2020, que as interpretações do TSE se tornaram mais rígidas em relação às sanções aos partidos diante de candidaturas fictícias e/ou fraudulentas em relação às cotas de gênero nas candidaturas. No mesmo período, foi criada a Comissão TSE Mulheres, com o objetivo de dar visibilidade aos dados estatísticos sobre a presença de mulheres em cargos eletivos, promover campanhas de conscientização e viabilizar o diálogo com a sociedade e demais instituições sobre o tema.

Como veremos na próxima seção, nos últimos anos, conquistas fundamentais para a eleição de mais mulheres vieram através de decisões do TSE e do STF, por meio da judicialização do tema (Araújo; Rodrigues, 2023). Essas conquistas se relacionam, principalmente, com punições aos partidos referentes à postulação de candidaturas fictícias e a determinações referentes ao

percentual mínimo de recursos que devem ser destinados, pelos partidos, às candidaturas femininas. Vale pontuar, que estas atuações foram posteriores a provocações que partiram de agentes de mudança da sociedade civil (Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política – ABRADep; ONG Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação – CEPIA; Rede Feminista de Juristas, entre outras) do Estado, através da Procuradoria Geral da República, de deputadas federais e senadoras eleitas.

Por outro lado, Vera Soares conta como a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres foi provocada pelo TSE a agir junto às mulheres de partidos políticos.

Nós fomos alertadas exatamente pelo Judiciário, era de que você tinha um conjunto de mulheres no Brasil inteiro que tinham perdido a sua condição de votar. Por quê? Tinha um estoque grande disso, porque elas eram candidatas só para constar na lei, mas não eram candidatas de fato. Algumas simplesmente davam o nome e tchau, não faziam nada. E, obviamente, tinham que fazer prestação de contas, nunca fizeram, então elas perderam o seu direito de votar. É essa a punição. (Entrevista com Vera Soares, realizada de modo virtual, dia 22/05/2024).

Ainda que, neste caso, autoridades eleitorais tenham agido de modo ativo, provocando inclusive a atuação de outros agentes, parece-me uma atuação pouco propositiva no sentido da mudança. Como observou a deputada Erika Kokay em entrevista:

O Judiciário poderia ser mais ousado. Mas de toda sorte ele tem provocado avanços também. São inegáveis os avanços que vêm pelo Judiciário. (Entrevista com Erika Kokay, realizada em Brasília, dia 10/05/2024).

Neste sentido, de forma semelhante ao que ocorre no Panamá, o comportamento das autoridades eleitorais e do Poder Judiciário no Brasil parece ser mais reativo no sentido da mudança, faltando ao órgão o mesmo papel de proatividade do Instituto Nacional Eleitoral (INE) do México, por exemplo. Portanto, para os fins desta Tese, classifico o STF e o TSE como agentes de mudança reativos. Destaco, contudo, que mesmo algumas das suas decisões no sentido da mudança, em teoria, geram controvérsias entre mulheres que atuam na política e que advogam pela paridade, ou por um avanço maior no percentual de cotas.

Mulheres de Partidos, Mulheres com Mandato e Mulheres da Sociedade Civil

Considerando os espaços de construção de alianças e definição de agendas compartilhadas entre mulheres com atuação na política formal, duas instituições merecem a nossa atenção nesta Tese: a Bancada Feminina (da Câmara e do Senado) e o Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos (FNInMPP). Estes espaços reúnem perfis

diferentes de mulheres, com relações distintas com seus respectivos partidos e lideranças e, também, com graus de proximidade divergentes da agenda de “mais mulheres na política”.

A história da Bancada Feminina no âmbito da Câmara dos Deputados se inicia com a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Naquele contexto, a união suprapartidária das 26 Deputadas Constituintes, em prol da inclusão de direitos das mulheres na Constituição, ficou conhecido como Bancada (ou Lobby) do Batom. 80% das proposições das mulheres foram incluídas na nova Constituição brasileira de 1988. Em entrevista, Vera Soares contou sobre o pacto feito naquele período

Foi possível fazer um pacto que era que as mulheres não votariam contra o direito das mulheres, certo? Não votariam contra. Quando tinha que votar, seja na questão da previdência, seja a questão do trabalho. (...) O que essas mulheres faziam? Elas saíam do Plenário, elas eram contra? Saíam do Plenário, mas não votavam contra. (Entrevista com Vera Soares, realizada de modo virtual, dia 22/05/2024).

Para Lunde Braghini Junior¹¹⁷, em entrevista, o que começou como um apelido pejorativo teve um papel central, ao sinalizar que, pela primeira vez, as mulheres estavam sendo vistas como um grupo coeso. Inicialmente, as bancadas femininas da Câmara e do Senado operaram sob a mesma coordenação, mas, pelo menos desde 2006, a Bancada Feminina da Câmara dos Deputados possui a sua própria liderança (Rocha, 2015).

Em 2009, foi dado um primeiro passo no sentido da institucionalização da bancada, com a criação da Procuradoria da Mulher da Câmara e a conquista de um assento no colégio de líderes para a coordenadora da Bancada. Quatro anos depois, em 2013, foi criada a Secretaria da Mulher da Câmara, que passou a abrigar a Procuradoria da Mulher e a Coordenação de Direitos da Mulher, denominação formal da Bancada Feminina (Rocha, 2015). Com a criação da Secretaria, o que antes funcionava através de acordos informais entre deputadas e lideranças da Câmara, como o acesso a um espaço de funcionamento e a cargos técnicos, passou a ser formalmente institucionalizado (Rocha, 2015). Vale pontuar que, como é indicado por Rocha (2015), os acordos e avanços da Bancada Feminina não foram conquistados sem disputas políticas internas.

Também em 2013, foi criada a Procuradoria da Mulher no Senado. Através de acordos construídos, principalmente, entre a primeira Procuradora, a Senadora Vanessa Grazziotin, do PCdoB, e o Presidente do Senado, o Senador Renan Calheiros, foram designados cargos e um

¹¹⁷ Lunde Braghini Junior trabalhou como jornalista da Procuradoria da Mulher no Senado entre 2016 e 2024.

espaço de funcionamento para a Procuradoria¹¹⁸. Vale pontuar, que, de acordo com a Resolução que criou a Procuradoria da Mulher do Senado, é o Presidente do Senado que indica a Procuradora, de modo que a ocupação deste cargo, e dos demais vinculados à Procuradoria, está sujeita aos acordos políticos construídos dentro desta casa legislativa.

Ao discorrer sobre a importância de estruturas como a Procuradoria da Mulher no Senado e a Secretaria da Mulher na Câmara, Lunde Braghini observou que, inicialmente, elas cumprem um papel básico de oferecer um espaço de reunião para as parlamentares e de construção de alianças. Ademais, segundo o ex-jornalista da Procuradoria da Mulher, a criação da Procuradoria e do cargo de Procuradora resultou em um aumento nas leis aprovadas que integram a chamada “pauta feminina”, para ele:

Todo mundo quer mostrar serviço, quer mostrar trabalho. Então, a criação dessas estruturas parece ter muita relação com essa aceleração das leis. Tanto de você conseguir pautar, quanto de conseguir ser aprovado. (Entrevista com Lunde Braghini Junior, realizada em Brasília, dia 29/05/2024).

Algo importante que marcou a atuação da Bancada Feminina na Câmara e no Senado nos últimos anos, foi a estratégia de priorização do que as une e o cuidado para não evidenciar as divisões internas no grupo, o que poderia fragilizar as bancadas. Neste sentido, mesmo documentos e atas que evidenciam divisões internas deixaram de ser tornados públicos¹¹⁹. No entanto, esta estratégia parece estar se tornando mais desafiadora. Nicole Porcaro oferece a seguinte avaliação sobre o cenário atual da Bancada Feminina:

É muito fácil unir a bancada feminina de forma suprapartidária em um único tema que é violência doméstica, qualquer outro tema, a gente enfrenta muita resistência. E, quando é para falar dos temas mais sensíveis que é, por exemplo, a própria igualdade de gênero, direitos da dignidade sexual ou direitos reprodutivos, aí é um desafio gigantesco. E não tem união, na verdade, é ao contrário. Tem muitas mulheres que lideram a pauta antimulher, na minha visão. (Entrevista com Nicole Porcaro, realizada em Brasília, dia 30/04/2024).

Sobre o posicionamento da Bancada Feminina em relação a uma agenda ampla de “mais mulheres na política”, a Deputada Erika Kokay contou que, ao longo dos últimos anos, é possível identificar dois pontos de acordo entre as Deputadas que compõem a Bancada. Eles são: “a luta contra a violência que atinge as mulheres e a luta pelo aumento da representação

¹¹⁸ Conforme relatado em entrevista.

¹¹⁹ Conforme relato em entrevista.

feminina”. Diferenciam-se, contudo, as interpretações sobre quais são as formas de violência contra a mulher e sobre as razões e os modos de superação da sub-representação das mulheres.

O conjunto da Bancada Feminina defende a maior representação feminina, ponto. Agora, os mecanismos para isso.... porque se você defende, mas você não estabelece os mecanismos, em verdade você não consolida e você não avança no aumento da representação feminina. Então, as mulheres que defendem cotas, proporcionalmente, já foram maiores, já tiveram um peso maior na Bancada Feminina do que têm hoje. Proporcionalmente, porque cresceu a Bancada. (Entrevista com Erika Kokay, realizada em Brasília, dia 10/05/2024).

A fala acima traz alguns elementos importantes para analisarmos a atuação e a posição da Bancada Feminina como agente de mudança. Em primeiro lugar, a Deputada Erika Kokay não foi a única entrevistada a apontar uma redução no nível de coesão da Bancada Feminina, especificamente, em relação ao apoio dado às medidas afirmativas para a eleição de mais mulheres. Como o trecho acima evidencia, houve um crescimento expressivo da Bancada Feminina na Câmara de Deputados. Em 1987, elas eram apenas 26 Deputadas Constituintes, 4,6% do total de deputados/as. Até 2018, esse percentual não havia ultrapassado os 10%. Nas eleições de 2018, elas chegaram aos 15% e, atualmente, ocupam 17,5% da Câmara de Deputados. Independente das mudanças no contexto político, o salto positivo no número de Deputadas que, hoje, são 89 traz consigo desafios para a construção de coesão na bancada.

No entanto, algumas entrevistadas apontaram como fator que se soma ao aumento de mulheres eleitas – que dificulta a unidade da Bancada – o crescimento da extrema direita. Como consequência, teria aumentado, também, o número de mulheres eleitas que se opõem a qualquer tipo de ação afirmativa que possa contribuir para a eleição de mais mulheres.

Se, por um lado, a Bancada Feminina é formada por Deputadas com mais e menos, ou nenhuma, afinidade com temas relacionados à representação política e à eleição de mais mulheres, o Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos (FNInMPP) possui outro perfil de integrantes. Como aponta a coordenadora do Fórum, Juliet Matos:

Porque o Fórum são, como eu falei, as Secretárias de Mulheres, espera-se, no mínimo, que as Secretárias de Mulheres tenham uma afinidade com o tema. E, não necessariamente, por você ser Deputada mulher você tem afinidade com o tema da pauta feminina, então, é mais difícil. Por exemplo, na minha bancada, eu tenho uma mulher que está atuando agora e uma que está licenciada. A que está atuando agora não gosta, ela não gosta do tema, ponto. (Entrevista com Juliet Matos, realizada de modo virtual, dia 16/05/2024).

O Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos (FNInMPP) reúne as mulheres que estão à frente das instâncias de mulheres de seus respectivos partidos políticos. Mulheres que, não necessariamente, ocupam (ou ocuparam) um cargo eletivo e que, portanto, possuem relações inter e intrapartidárias diferentes daquelas desenvolvidas pelas parlamentares. Estas podem ser Secretárias de Mulheres, Coordenadoras Temáticas, Presidentes de Mulheres, a depender da estrutura que é a existente no interior do partido. De toda forma, também no Fórum, o crescimento de mulheres de extrema direita como quadros partidários repercute. É o caso do PL Mulher e do Mulheres Republicanas¹²⁰ que se afastaram do FNInMPP sob as lideranças, respectivamente, de Michelle Bolsonaro¹²¹ e de Damares Alves¹²².

O FNInMPP teve origem na Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), órgão com *status* de Ministério que integrava a estrutura da Presidência da República¹²³, em 2006. Vera Soares, que foi Secretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas da SPM, conta um pouco das atividades do FNInMPP enquanto este ainda estava sob coordenação do Poder Executivo.

A gente queria fortalecer as mulheres que eram a representação das mulheres dentro dos partidos. Ajudar na discussão, oferecer conteúdo, debater as questões, mostrar os caminhos. Era, basicamente, isso né? Quer dizer, se fortalecer umas com as outras, porque obviamente poucas delas tinham espaço importante dentro dos seus partidos. (...) O que a gente fazia na discussão desse Fórum dos partidos, de representação partidária, que estava na minha Secretaria, a gente queria mostrar que não podia, que as mulheres tinham que fiscalizar, que não podia ter essas candidaturas laranjas, tentar impedir isso. (Entrevista com Vera Soares, realizada de modo virtual, dia 22/05/2024).

Juliet Matos conta que depois de passar os primeiros anos ligado ao Poder Executivo, o FNInMPP foi deslocado para a Secretaria da Mulher na Câmara e operou por certo período com a Bancada Feminina. Por fim, a coordenação do Fórum percebeu que o mais interessante seria funcionar como uma organização independente, e é assim que o FNInMPP opera hoje. Como

¹²⁰ Ligado ao partido Republicanos.

¹²¹ Esposa do ex-presidente Jair Bolsonaro.

¹²² Pastora evangélica e ex-Ministra do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos durante o governo de Jair Bolsonaro. Como Ministra, Damares defendeu políticas focadas na chamada "família tradicional" e promoveu valores conservadores "cristãos". Ela também se posicionou firmemente contra o aborto, independentemente das circunstâncias, e contra ampliações dos direitos LGBTQIA+, incluindo oposição ao casamento entre pessoas do mesmo sexo.

¹²³ Atualmente, Ministério das Mulheres.

contaram entrevistadas, a pauta do Fórum é a participação das mulheres na política. No entanto, isso não significa, necessariamente que a paridade de gênero esteja na agenda.

A atuação do Fórum e seu ponto de convergência é a defesa do que já está garantido em lei, em um movimento de impedir retrocessos. A ausência da paridade de gênero na agenda do Fórum parece estar relacionada a dois fatores. Por um lado, mesmo que o FNInMPP reúna mulheres com mais afinidade com o tema da representação política feminina, o consenso possível, no momento, limita-se à defesa dos direitos já existentes. Por outro lado, a ameaça constante de retrocessos e de que o pouco que já foi conquistado seja perdido constitui uma estratégia importante de agentes de resistência que cria um ambiente com pouco espaço para uma atuação propositiva das agentes de mudança.

O FNInMPP e a Bancada Feminina, como qualquer espaço político, são arenas de disputa e refletem o cenário político do país. Nesse sentido, o nível de comprometimento com a mudança da realidade de dominação masculina branca da representação política e os caminhos consensuados para tal transformação podem variar. Contudo, é mais fácil classificar o Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos como agente de mudança, dado que este tem como pauta fundamental a viabilização da participação e representação política das mulheres. Por outro lado, como o critério de entrada de mulheres nas Bancadas Femininas da Câmara e do Senado é apenas a eleição como deputadas federais ou senadoras, a classificação destas instituições como agentes de mudança parece mais frágil. De toda forma, nos últimos anos, a atuação da Bancada Feminina foi no sentido da mudança, até que ponto ela continuará comprometida com essa pauta é algo para ser avaliado no futuro.

Parece-me razoável, portanto, classificar o FNInMPP e a Bancada Feminina (na Câmara e no Senado) como agentes de mudança com atuação limitada. Tais limites são impostos pela sua própria composição e disputas internas e, também, pelas estratégias e formas de organização de agentes de resistência.

5.2 Cronologia de Avanços em um Campo Minado

A chegada das cotas de gênero de candidaturas femininas como alternativa para aumentar a presença de mulheres nos espaços de representação e tomada de decisão no Brasil ocorreu em um contexto similar ao dos outros dois países analisados aqui. Neste sentido, as cotas encontraram espaço em um período de recente abertura democrática, influenciado pelos

preparativos para a IV Conferência Mundial sobre a Mulheres, somados à própria Conferência de Pequim de 1995 e às diretrizes contidas em sua Plataforma de Ação.

Ainda antes da IV Conferência de 1995, a então Deputada Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), já havia apresentado projeto de lei que previa a reserva de 30% das candidaturas ao legislativo municipal para as mulheres. Após Beijing, a proposição ganhou força e, para garantir a sua aprovação, foi negociada uma redução do percentual de cotas para 20% e a proposição foi incorporada à Lei 9.100, de 1995, que estabelecia as normas para as eleições municipais de 1996 (Grossi; Miguel, 2001). A mesma lei que definia que 20% das candidaturas deveriam ser preenchidas por mulheres elevou o número de candidaturas para 120% das vagas a serem preenchidas.

Dois anos depois, as cotas foram incorporadas à Lei n.º 9.504, de 1997, Lei Eleitoral, sendo estendidas para todas as candidaturas proporcionais (Câmaras municipais, Assembleias Legislativas e Câmara de Deputados). O percentual desta reserva passou de 20% para 30%, e o verbo utilizado para designar a aplicar das cotas passou de “preencher” para reservar”. Ademais, a mesma lei elevou para 150% do total de vagas em disputa o limite para o registro de candidaturas. Desta forma, a Lei n.º 9.504, de 1997, estabeleceu que:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais até cento cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§3 Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

É fácil entender por que a aprovação das cotas do Brasil não gerou muitos debates e controvérsias, afinal era evidente que elas teriam pouco impacto nas estruturas do poder parlamentar e nas candidaturas viáveis (Araújo, 1999). As lacunas e limites desta lei foram amplamente exploradas pela literatura na área (Araújo, 2001; Htun, 2001; Marx et. al., 2006). Dentre os principais pontos identificados, três principais elementos se destacam. Em primeiro lugar, a característica geral do sistema eleitoral brasileiro, que possui listas abertas para as candidaturas eleitorais, característica que aumenta a competição intrapartidária (Htun, 2001; Marx et. al., 2006). Essa característica também limitou as alternativas encontradas por defensoras das cotas para torná-las mais efetivas já que, diferente do que ocorreu em outros países, no Brasil não foi possível dar o passo da alternância de gênero no mandato de posição. Além disso, a aprovação das cotas, paralela ao aumento do contingente de vagas de

candidaturas, diluiu o seu efeito e não implicou, necessariamente, numa perda de espaço para as candidaturas masculinas (Araújo, 2001; Marx et. al., 2006). Soma-se a estes dois elementos, a não obrigatoriedade desse preenchimento, tendo em vista que, conforme o texto da lei, o mínimo de 30% de vagas deveria ser apenas *reservado* para cada sexo.

Diante dessas brechas, os resultados decepcionantes não são, afinal, nenhuma surpresa. Com a reserva de 30% em vigor pela primeira vez, as mulheres foram apenas 8,2% do total de pessoas eleitas para a Câmara dos Deputados em 2002. Foi apenas com a minirreforma política, levada a cabo no ano de 2009, que ocorreu a mudança semântica: o trecho “deverá reservar” foi substituído por “preencherá”, através da Lei 12.034, de 2009, tornando, enfim, o preenchimento das cotas obrigatório. Evidentemente, a interpretação de que a reserva não precisaria ser preenchida foi em si uma estratégia de resistência dos partidos políticos diante da mudança prevista na lei. A minirreforma de 2009 também trouxe alterações relativas à alocação de 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário na promoção da participação política das mulheres e à dedicação de 10% do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral para as mulheres.

Em termos de resultados práticos, pouco mudou no percentual de mulheres na Câmara de Deputados quando as novas normas foram aplicadas em 2014. Todavia, o percentual de candidatas nas eleições gerais de 2014 subiu de forma expressiva, passando de 22,43% em 2010, para 29,73% (TSE, 2014). Mas o percentual de mulheres eleitas para a Câmara de Deputados ficou em 9,9% (Soares et. al., 2014). Para Wylie e Santos (2016), a ausência de mudanças nos resultados das eleições, após as alterações, indica que o problema da legislação de cotas no Brasil vai além de um problema de linguagem.

Outro indicativo de que não se tratava apenas de um problema de linguagem foi que, com a necessidade de preenchimento das cotas, aumentaram em volume as candidaturas femininas fictícias¹²⁴ (Araújo; Rodrigues 2023; Wylie et. al., 2019). Com o aumento das fraudes, outros agentes passaram a ter uma atuação de destaque, a exemplo do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Como vimos na seção anterior, os dois órgãos do Poder Judiciário têm atuado como agentes de mudança reativos, principalmente a partir de provocações à ação por meio de denúncias de fraudes e ações diretas de inconstitucionalidade.

¹²⁴ Candidaturas fictícias ou “laranjas” se referem a práticas eleitorais fraudulentas através as quais pessoas são registradas como candidatas sem a intenção real de concorrer nas eleições ou sem participação ativa na campanha.

As mudanças significativas seguintes vieram através da judicialização do tema, tendo em vista os obstáculos encontrados no parlamento e a indiferença dos partidos em relação ao cumprimento e à efetividade das cotas (Araújo; Rodrigues, 2023). Embora o TSE e os tribunais regionais tenham sido acionados sobre as cotas desde o início dos anos 2000, foi a partir de 2014, com o aumento das fraudes, que se tornaram frequentes as ações relacionadas a fiscalizações e denúncias. Em 2015, diante do julgamento sobre fraudes no preenchimento de candidaturas femininas nas eleições de um município do Piauí¹²⁵, o TSE alterou a sua jurisprudência, admitindo a apuração de fraude, mesmo em caso de cumprimento formal da lei (Araújo; Rodrigues, 2023; Nascimento, 2021).

Desde então, houve uma série de julgamentos por fraude no preenchimento das cotas em todo o Brasil. Araújo (2023) observa que os julgamentos e cassações de mandatos ocorreram principalmente em cidades do interior. Em 2018, o tema das candidatas fictícias, ou “laranjas”, ganhou grande visibilidade quando surgiram denúncias de fraude contra o Partido Social Liberal (PSL)¹²⁶, pelo qual havia sido eleito o então presidente Jair Bolsonaro. Em 2019, o TSE enrijeceu sua interpretação, admitindo a cassação da chapa inteira do partido, mediante a presença de candidaturas laranja.

Em 2022, ao julgar recurso sobre o crime cometido em Jacobina, na Bahia, nas Eleições Municipais de 2020, o Tribunal fixou critérios para a identificação da fraude à cota de gênero. São eles: a obtenção de votação zerada ou pífia pelas candidatas; a prestação de contas com idêntica movimentação financeira; e a ausência de atos efetivos de campanha. Já em 2024, o TSE aprovou a Resolução N° 23.735, de 27 de fevereiro de 2024¹²⁷, designando a fraude a cotas de gênero como ilícito eleitoral, nos seguintes termos:

“§ 3º Configura fraude à cota de gênero a negligência do partido político ou da federação na apresentação e no pedido de registro de candidaturas femininas, revelada por fatores como a inviabilidade jurídica patente da candidatura, a inércia em sanar pendência documental, a revelia e a ausência de substituição de candidata indeferida.

§ 4º Para a caracterização da fraude à cota de gênero, é suficiente o desvirtuamento finalístico, dispensada a demonstração do elemento subjetivo (*consilium fraudis*), consistente na intenção de fraudar a lei.

§ 5º A fraude à cota de gênero acarreta a cassação do diploma de todas as candidatas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do

¹²⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 149, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 21/10/2015, Página 25-26.

¹²⁶ Atualmente, União Brasil, após fusão com o partido Democratas (DEM) em 2022.

¹²⁷ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>

partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, com as consequências previstas no caput do art. 224 do Código Eleitoral.

Paralelo ao enrijecimento da fiscalização e condenação nos casos de fraude, também avançaram as interpretações jurídicas e regulamentações do STF e do TSE relativas aos recursos destinados às candidaturas femininas. Como observa Lígia Fabris (2021), candidatura e investimento devem estar vinculados para enfrentar boicotes e fraudes relacionadas às candidaturas fictícias.

Na verdade, os avanços nas regulamentações relativas aos recursos de campanhas vieram como resposta a uma tentativa de retrocesso empreendida por agentes de resistência. Em 2015, deputadas haviam articulado com o relator do PL 5735, de 2013, a inserção de um artigo que previa a reserva de 30% do montante do Fundo Partidário destinado às campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de mulheres em eleições proporcionais¹²⁸. A iniciativa foi frustrada e o texto aprovado na Lei nº 13.165, de 2015, estipulou a destinação de no mínimo 5% e no máximo 15% destes recursos para as candidaturas proporcionais femininas.

Ao determinar um percentual máximo aquém das cotas de 30%, agentes de resistência transformaram uma medida formulada para ampliar a participação política das mulheres em mais um obstáculo. Como indica Fabris (2021), a desigualdade de gênero foi formalizada pela lei. A medida levou a Procuradoria-Geral da República a apresentar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617, junto ao Supremo Tribunal Federal, alegando que a desigualdade prevista na lei se opunha à Constituição e aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil como a CEDAW (Fabris, 2021). A ADI teve como *amicus curiae* a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Políticas (ABRADEP), a FGV Direito e a ONG Feminista CEPIA.

O julgamento do STF determinou a inconstitucionalidade da desigualdade de gênero prevista na legislação. Ademais, para atender ao princípio de igualdade de gênero, o STF estabeleceu que o percentual mínimo de recursos destinados às mulheres em campanhas eleitorais deveria ser equivalente ao mínimo de candidaturas femininas exigidas por lei, ou seja, 30%. Percentual que deve, isonomicamente, seguir a proporcionalidade de candidatas, conforme elas aumentem e que deve ser aplicado também para o tempo de rádio e de televisão das candidatas. A decisão do STF foi, posteriormente, reproduzida pelo TSE quando acionado por senadoras e deputadas federais de diferentes partidos. (Fabris, 2021).

¹²⁸ O que seria aplicado nas duas eleições seguintes à aprovação da lei.

A importância dos recursos para o financiamento das campanhas femininas e as desigualdades de gênero na distribuição destes vem sendo demonstrada pela literatura focada em diferentes regiões do mundo (Ballington, 2003; Sacchet, 2011; Sacchet; Speck, 2012; Piscopo et. al., 2022). Neste sentido, mulheres aspirantes identificam as dificuldades na obtenção de recursos como um elemento crucial que, por sua vez, impacta a sua ambição política (Piscopo et. al., 2022).

No caso brasileiro, diversos estudos já indicaram a relação positiva entre candidaturas vitoriosas e maiores gastos de campanha (Samuels, 2001; Marcelino, 2010; Sacchet; Speck, 2010; Speck; Mancuso, 2021). Soma-se a isso o fato de que, para as candidaturas femininas, os recursos investidos têm um peso ainda maior para o sucesso eleitoral (Sacchet, 2011; Speck; Mancuso, 2021). Estes mesmos estudos descobriram que, ao longo das eleições realizadas desde a redemocratização, um padrão se repetiu: a exacerbada desigualdade de gênero no acesso ao financiamento de campanha (Sacchet; Speck, 2010; Sacchet, 2011); sendo este um dos principais fatores que explicam a baixa representação feminina no Brasil (Sacchet; Speck, 2010).

Estudos posteriores evidenciaram que a desigualdade no acesso aos recursos de campanha no Brasil, além de gênero, tem cor. Nesse sentido, Campos e Machado (2020) demonstram a diferença marcada entre os recursos destinados às campanhas de mulheres negras e aqueles recebidos por candidaturas de homens negros, mulheres brancas e, principalmente homens brancos. Nas eleições de 2014, as candidaturas de homens brancos receberam 73% dos recursos destinado à campanha eleitoral para a Câmara de Deputados, as mulheres brancas receberam 8,8% destes, enquanto o percentual destinado às campanhas de mulheres pardas foi de 1,5%, para as mulheres negras este percentual correspondeu a 0,8% (Campos; Machado, 2020). Com as mudanças aplicadas a partir de 2018, os recursos destinados às campanhas de mulheres brancas passaram para 16,9% do total investido nas candidaturas à Câmara de Deputados em 2018. Este percentual ficou em 4,9% para as campanhas de mulheres pardas e em 1,8% no caso das mulheres negras (Campos; Machado, 2020, p.89). Demonstrando que apenas a proporcionalidade de distribuição de recursos em relação ao gênero não é suficiente para que ela deixe de reproduzir desigualdades.

Em razão da atuação de agentes de mudança e das formas de litígio estratégico desenvolvidas no país, foi possível reduzir um pouco este gargalo. Nas eleições de 2018, quando a medida esteve em vigor pela primeira vez, as mulheres passaram de 10,7% do total de ocupantes da Câmara de Deputados para 15%, atingindo uma marca histórica para o caso

brasileiro. Vale destacar que a judicialização gerou bastante controvérsia entre agentes tradicionais de resistência, mas também entre apoiadores de medidas afirmativas para a representação feminina.

Ainda em 2018, para dar maior autonomia aos partidos e contornar críticas, o TSE autorizou que os recursos destinados as mulheres fossem compartilhados com campanhas masculinas, na medida em que atendessem os interesses femininos (Araújo; Rodrigues, 2023). Todavia, diante de novos tipos de fraudes, como a destinação meramente formal das verbas para as candidatas, a decisão foi revista (Araújo; Rodrigues, 2023). Tal decisão é controversa inclusive entre as mulheres com atuação no interior dos partidos. Para uma entrevistada, coordenadora do Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos:

O TSE tem a tendência de interpretar que o dinheiro que você manda para uma vice é fraude, ou que se eu sou uma candidata a deputada federal e eu faço uma dobradinha com um homem (candidato a deputado estadual), eu não posso apoiá-lo financeiramente porque seria uma fraude. Mas se eu sou um homem, eu posso apoiar homem e mulher, eu posso fazer o que eu quiser com o meu dinheiro. Mas a mulher não, a mulher tem que só apoiar outras mulheres e a estratégia eleitoral dela que vá para o lixo. Porque é interpretado como fraude. Porque como é o dinheiro das mulheres ela só pode gastar de maneira X. E aí é muito melhor ser um candidato homem. (Entrevista com Juliet Matos, realizada de modo virtual, dia 16/05/2024).

A avaliação de Juliet Matos é interessante, dado que aponta que uma medida originalmente pensada para proteger as candidatas – a restrição quanto às formas de aplicação de recursos destinados às mulheres – pode limitar as suas estratégias políticas. A coordenadora do Fórum ilustrou seu ponto também com casos de mulheres que, após concorrerem na posição de vice, conseguiram se projetar para, nas eleições seguintes, concorrerem como titulares. Embora seja difícil avaliar qual caminho traria piores, ou melhores, consequências para as candidatas, o ponto explorado pela entrevistada demonstra a complexidade de tal decisão.

No ano de 2020, foi dado um passo importante para como a agenda de ações afirmativas para representação política das mulheres passaria a ser abordada no país – pelo menos entre agentes localizados/as à esquerda. A partir de uma consulta feita pela Deputada Benedita da Silva, do PT, ao TSE, a interpretação sobre a distribuição proporcional de recursos de financiamento e de tempo de propaganda eleitoral foi estendida às candidaturas de pessoas negras – decisão confirmada, também, pelo STF (Marques, 2024). Três anos depois, a EC

111/2021 estabeleceu que os votos recebidos por mulheres e por candidatos negros contaria em dobro na hora da distribuição do fundo eleitoral¹²⁹.

No mesmo ano, a Lei nº 14.011, de 2021, alterou de 150% para 100% o percentual total de candidatos por vagas a preencher. Vale lembrar que o percentual elevado de candidaturas foi introduzido junto com as cotas de gênero, reduzindo a necessidade dos partidos políticos de preencher as vagas reservadas para mulheres. Depois das mudanças ocorridas entre 2018 e 2021, nas eleições de 2022, as mulheres ocuparam 35% do total de candidaturas à Câmara Federal e 33,5% das candidaturas às assembleias estaduais. Quanto ao percentual de eleitas, elas se tornaram 17,7% do legislativo federal e 18% do legislativo no nível estadual – um resultado inédito e, ao mesmo tempo, muito aquém do esperado.

Embora não haja nenhuma previsão de cotas de gênero para as candidaturas aos cargos majoritários, as normativas referentes ao percentual de recursos que devem ser destinados às campanhas femininas foram aplicadas para candidaturas proporcionais e majoritárias. Portanto, vale a pena também considerar como está a presença das mulheres no Senado e no Executivo. As mulheres ocupam 18,2% do Senado e são apenas duas entre o total de 27 governadores de estados e do Distrito Federal; nos municípios, elas estão à frente de 12% das prefeituras.¹³⁰

Este é o cenário legal atual no Brasil: uma lei de cotas de 30% de candidaturas nos cargos proporcionais, a previsão de que 30% - ou mais, de forma proporcional – dos recursos financeiros e do tempo de televisão devem ser destinados às campanhas de mulheres e a determinação de que votos recebidos por candidaturas de mulheres e de pessoas negras contarão o dobro para a distribuição de fundos. Como fica evidente, não há, no Brasil, legislação que verse sobre a paridade de gênero.

Contudo, o tema apareceu em debates parlamentares nos quais mudanças menos ambiciosas eram discutidas. Ademais, existiram iniciativas nesse sentido que, para avançarem, sofreram alterações expressivas. Outras proposições que versam sobre a paridade encontram formas passivas de resistência (Pincus, 1997 apud Holli et al., 2006) que se manifestam através da instrumentalização do processo legislativo que, por sua vez, evitam a discussão do tema. Volto-me agora a todas estas iniciativas de agentes de mudança que visaram colocar a paridade de gênero na agenda parlamentar brasileira.

¹²⁹ No Brasil, 35% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é distribuído entre os partidos que tenham pelo menos um representante eleito na Câmara Federal de forma proporcional aos votos recebidos.

¹³⁰ Dados mapeados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Disponíveis em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#guia>. Data de acesso: 25/04/2024.

Falou-se pouco sobre paridade de gênero em 2009, quando foi debatida a reforma eleitoral que resultou na Lei nº 12.034. No Plenário, ela foi trazida apenas pela Deputada Alice Portugal, do Pcdob que, ao celebrar o avanço conquistado, afirmou que:

Gostaríamos que houvesse a paridade, mas estará garantido no relatório que o percentual de 30% da cota de mulheres deve ser obrigatoriamente preenchido, ou seja, cada partido deverá preencher 30% das vagas com o sexo minoritário¹³¹.

A fala indica que a paridade estava no radar de algumas agentes, mas ainda de forma bastante incipiente. Depois de alguns anos sem que iniciativas muito significativas de reforma política prosperassem, o ano de 2015 foi bastante intenso. Em mais de uma iniciativa de reforma eleitoral naquele ano, debateu-se a participação política das mulheres. A paridade de gênero esteve significativamente mais presente em discursos de parlamentares, mas sem força o suficiente para constar em alguma proposição ou emenda a ser discutida.

Vale mencionar que o ano de 2015 foi chamado muitas vezes de “primavera feminista”, no Brasil, um período no qual reivindicações feministas ganharam bastante visibilidade (de Hollanda, 2018). A chamada “primavera feminista” foi marcada por marchas significativas contrárias ao então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, autor de projeto que dificultava o acesso ao aborto em casos previstos em lei; pela Marcha das Margaridas¹³²; pela Marcha das Mulheres Negras¹³³ e por uma ampla mobilização nas redes sociais. Mesmo neste contexto, em que os movimentos de mulheres e feministas adquiriam notória visibilidade, com muita repercussão midiática, a paridade de gênero no espaço político não conseguiu se impor na agenda parlamentar.

Neste ano de 2015, a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados, discutiu a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 182/07. Apesar de não versar, originalmente, sobre mecanismos para a eleição de mais mulheres, o tema da sub-representação feminina esteve consideravelmente presente nas discussões através da apresentação de emendas à proposição em debate. Neste contexto, a paridade figurou apenas em discursos, dado que não houve acordo entre as Deputadas da Bancada Feminina em torno do percentual de 50%. Na

¹³¹ BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas taquigráficas: sessão extraordinária matutina da 3ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura. Brasília, DF, 9 de julho de 2009.

¹³² A Marcha das Margaridas reúne mulheres rurais, trabalhadoras do campo, da floresta, das águas e das cidades. Ela ocorre de quatro em quatro anos, quando estas mulheres de todo o país entregam sua agenda política para o governo que se inicia.

¹³³ A Marcha das Mulheres Negras reuniu cerca de 50 mil mulheres em Brasília e tinha entre suas reivindicações o bem viver e o fim do racismo e da violência contra as mulheres negras (da Silva; de Carvalho, 2016).

verdade, algumas integrantes da Bancada mantinham uma posição contrária a qualquer percentual de cotas¹³⁴. Assim, a proposta pactuada pelas deputadas e apresentada à Comissão previa a reserva de 30% das vagas proporcionais para mulheres.

Neste contexto, a paridade foi trazida em discursos de deputadas de partidos de esquerda, durante sessões da Comissão, em falas de representantes da ONU Mulheres e da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM), em audiências públicas. Ademais, a paridade de gênero foi defendida por entidades da sociedade civil¹³⁵ convidadas a se reunir com a Comissão. O projeto de iniciativa popular defendido pelas entidades previa a adoção de listas fechadas e com paridade e alternância de gênero nas eleições proporcionais. Cabe destacar que o mesmo projeto recebeu apoio dos, então, presidentes do PCdoB e do PT.

Mas, em um ambiente hostil, no qual faltava consenso entre as poucas mulheres eleitas e integrantes da Comissão e repleto de discursos que questionavam mesmo a constitucionalidade do que já era garantido pela lei eleitoral desde 1997, a proposta foi sofrendo alterações até desaparecer do parecer do relator, o Deputado Marcelo Castro do MDB¹³⁶. O relator justificou a exclusão com base no entendimento da inconstitucionalidade da reserva de vagas. Em entrevista que realizei para uma pesquisa anterior¹³⁷, o deputado reafirmou que as vagas pertencem ao Parlamento como um todo, sendo inconstitucional sua destinação para um grupo específico. Na mesma entrevista, o então deputado atribuiu a ineficácia das cotas à

¹³⁴ Relatado pelas então Deputadas Moema Gramacho e Josi Nunes em entrevistas realizada em 2016 para trabalho de conclusão de curso: WINTER MARQUES, Ananda. Projeto de Reserva de Assentos para Mulheres na Câmara: Discussão, tramitação e rejeição. 2016. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Orientadora: Professora Danusa Marques.

¹³⁵ Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE).

¹³⁶ Em 2023 e 2024, o agora Senador Marcelo Castro (MDB/PI), mais uma vez relator de Reforma Eleitoral no Brasil, fez proposta de alterações na legislação eleitoral retirando dos partidos a obrigação de garantir a presença de pelo menos 30% de mulheres nas suas listas de candidaturas para as eleições legislativas proporcionais. Segundo o Senador, o dispositivo teria gerado poucos avanços práticos e sua retirada evitaria “candidaturas desnecessárias”, que só serviriam para “cumprir a cota”. Ademais, no artigo 181, outro problema foi identificado: havia a tentativa de alteração na redação para abrir a brecha para que os partidos não repassem o dinheiro para candidaturas femininas, substituindo o termo “devem” por “podem”. A proposta do texto era: “Durante a convenção partidária, os dirigentes podem apresentar planejamento específico sobre as ações institucionais de apoio financeiro e político às mulheres selecionadas como candidatas”. As propostas de alteração, no entanto, foram rejeitadas após péssima repercussão social (ver: <https://inesc.org.br/organizacoes-da-sociedade-civil-lancam-nota-de-repudio-ao-novo-codigo-eleitoral/>) e foram retiradas do texto, segundo o Relator Ver: <https://www.webpiaui.com.br/localizacao/rotativos/eleicoes-senador-defende-mudanca-nas-cotas-para-mulheres-e-negros/>.

¹³⁷ WINTER MARQUES, Ananda. Projeto de Reserva de Assentos para Mulheres na Câmara: Discussão, tramitação e rejeição. 2016. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Orientadora: Professora Danusa Marques.

ausência de mulheres interessadas em concorrer – o que torna a reivindicação por paridade injustificável.

Também em 2015, a Senadora Vanessa Grazziotin do Pcdob, primeira Procuradora da Mulher do Senado, apresentou a PEC 23/2015. O texto previa a reserva de 50% das vagas da Câmara Federal, das Assembleias Estaduais e Distrital e das Câmaras Municipais para as mulheres. Na verdade, o texto previa uma reserva de 30% nos cargos proporcionais para as mulheres que aumentaria em cinco pontos percentuais a cada eleição, até alcançar os 50%.

A PEC recebeu uma proposta de emenda, de autoria do Senador Antônio Anastasia, naquele momento do PSDB¹³⁸, para reduzir o percentual da reserva de vagas de 50% para 30%. Conforme a justificativa do autor, a mudança proposta na emenda foi resultado de debates e negociações que apontaram que tal redução garantiria a viabilidade da PEC. A relatora Simone Tebet, do MDB¹³⁹, emitiu parecer favorável à emenda, entendendo que, de fato, a redução do percentual seria importante para a aceitabilidade da matéria. Em março de 2015, a Bancada Feminina do Congresso Nacional lançou a campanha Mais Mulheres na Política, que buscava viabilizar a PEC 23/2015, já alterada para reservar 30% das vagas. O lançamento foi marcado pelo apoio dos então presidentes do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, à aprovação da PEC¹⁴⁰. Contudo, tal redução não foi suficiente, tendo em vista que a PEC não foi pautada em nenhuma sessão deliberativa e, com o fim da legislatura, foi arquivada em 2018.

A proposição da Senadora Vanessa Grazziotin inspirou, no entanto, outra Proposta de Emenda à Constituição, a PEC 98/2015, de iniciativa da Comissão de Reforma Política do Senado Federal. Diante das resistências encontradas, a proposição, que ficou conhecida como PEC da Mulher, estipulava percentuais bastante baixos de reserva de vagas para mulheres. Sob o argumento de assegurar a viabilidade da proposta, o texto aprovado no Senado determinava que, para as próximas três legislaturas, um percentual progressivo mínimo de 10%, 12% e 16% das vagas seria reservado às mulheres nos cargos proporcionais.

A proposição chegou à Câmara como PEC 134/2015. O texto teve sua admissibilidade atestada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e foi, posteriormente, aprovado na Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à

¹³⁸ Atualmente, no Partido Social Democrático (PSD).

¹³⁹ À época, ainda chamado de PMDB.

¹⁴⁰ SENADO FEDERAL. **Bancada feminina lança campanha por mais mulheres na política**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/27/bancada-feminina-lanca-campanha-por-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 08 jun. 2024.

Constituição nº 134-A de 2015, do Senado Federal. Todavia, a matéria não foi apreciada pelo Plenário da Câmara até o presente momento.

Em uma dimensão argumentativa, no Senado e, principalmente, na Câmara, a proposta de reserva de vagas encontrou como obstáculo a suposta inconstitucionalidade da matéria. Para agentes de resistência, a reserva de vagas confere tratamentos diferentes para pessoas candidatas de acordo com o sexo, o que seria inconstitucional. Além disso, defensores do *status quo* mobilizam comumente, no Brasil, e não foi diferente neste caso, a ideia de que a reserva de vagas desrespeita a intenção do conjunto de eleitores, permitindo a eleição de candidaturas sem os votos necessários, ou seja, candidaturas não meritórias.

Aqui vale notar que, se no Panamá o caminho argumentativo mais frequente contrário à paridade é o despreparo e a falta de candidatas, no Brasil, é a ideia da inconstitucionalidade e a defesa da meritocracia que sustentam posições contrárias a cotas de candidatura e à reserva de vagas. Como a literatura na área demonstra, a ideia da inconstitucionalidade de medidas afirmativas é mobilizada por agentes contrários à adoção de cotas e de paridade em diferentes países (Krook, 2009). Embora não haja novidade no questionamento ao caráter constitucional de tais medidas, o argumento da meritocracia parece ganhar mais força no Brasil, tendo em vista que o caráter aberto das listas fortalece o aspecto individual das candidaturas e aumenta a competição intrapartidária entre candidatos/as.

Chama atenção um elemento, que embora tenha sido trazido à discussão por apenas um Senador, o pastor evangélico Magno Malta, do Partido Liberal, caracterizou e ainda caracteriza os debates parlamentares no Brasil nos anos que se seguiram à 2015. O Senador manifestou sua preocupação com a palavra “gênero” no texto em debate, sugerindo que, caso fosse aprovado nestes termos, o texto daria espaço aos perigos da questão da identidade de gênero que se instalava no país. Ele ainda acrescentou que:

Agora, uma coisa é você pedir quota para as mulheres; outra coisa é você colocar gênero, até de forma subliminar e sorradeira, para que, em aprovando gênero, aí não tão somente as mulheres, mas transexuais, homossexuais, qualquer um pode navegar e nadar nessas quotas reservadas¹⁴¹.

É relevante considerar este elemento, pois apesar de conhecido como primavera feminista, o ano de 2015 também correspondeu a um período no qual discursos antigênero se tornaram mais presentes e ganharam mais força no Brasil. Foi em 2015 que a Frente

¹⁴¹ BRASIL, Senado Federal. Diário do Senado Federal. Ano LXX, N 139, Brasília, DF, 9 de setembro de 2015.

Parlamentar Evangélica se formalizou (Mariano, 2020). Na verdade, como observa Biroli (2020), foi com a eliminação das referências à diversidade de gênero e racial no Plano Nacional da Educação, em 2014, que esta agenda se projetou no cenário político nacional. De lá para cá, os discursos antigênero, que se colocam contrários a uma suposta “ideologia de gênero”, cresceram no Brasil e na América Latina (Biroli, 2020).

Se em 2017, os discursos com referência à “ideologia de gênero” atingiram seu auge de mobilização no Plenário da Câmara (Teixeira, 2019), em 2018 o discurso e a agenda antigênero entraram no plano de governo do candidato eleito para a presidência da república (Biroli, 2020). Desde então, a chamada “pauta de costumes”, que abrange o enfrentamento à ideologia de gênero, tornou-se um eixo central de campanhas políticas conservadoras. Como observa a Deputada Federal Erika Kokay, em entrevista para esta pesquisa:

Aqui (Câmara Federal) tem uma “gênerofobia”, porque você não pode falar a palavra gênero, que também é uma transfobia, né? (Entrevista com Erika Kokay, realizada em Brasília, dia 10/05/2024).

Como veremos ainda na próxima seção, a mobilização do discurso antigênero e a formação de um cenário de hiper vigilância sobre matérias que podem ser enquadradas como “ideologia de gênero” tem sido uma estratégia significativa de defensores do *status quo* para barrar proposições progressistas de maneira geral e que, combinada com outras estratégias, impacta também iniciativas sobre a eleição de mais mulheres.

A tramitação da proposta de emenda que teve como inspiração a PEC 23/2015 da Senadora Vanessa Grazziotin, que previa a reserva de 50% das vagas para as mulheres, transcorreu com apenas nove menções à paridade de gênero. No Senado, ela foi lembrada pelas Senadoras Fátima Bezerra (PT) e Vanessa Grazziotin (PcdoB), que enfatizaram que a paridade representava o que as mulheres realmente mereciam e desejavam, e pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB). A referência deste último foi para indicar a “enormidade da agressão ao princípio de soberania popular que esta emenda constitucional acarretaria”.

Já na Câmara, a única referência foi feita pela Deputada Federal do PT, Ana Perugini:

No mundo, a preocupação é a reforma política. E já se trata do termo "democracia" incluindo paridade. Não se pode mais falar em democracia e excluir paridade da conceituação de democracia. Passando esta PEC 134, ela é apenas uma gota. Isso porque nosso País é uma referência internacional na lei de combate à violência doméstica, mas é uma vergonha na ocupação de espaços de poder da mulher.

Precisamos modificar isso e trazer essa discussão, que vai incomodar muito. E temos que trazer a discussão da paridade para o nosso País¹⁴².

De certa forma, parece realmente difícil imaginar que os argumentos de agentes de mudança avançariam em prol da paridade de gênero num contexto em que, independentemente do percentual de reserva estipulado, a validade legal da medida ainda é objeto de questionamento. Nesse cenário, discursos de agentes de mudança não avançam porque precisam ainda afirmar a constitucionalidade de uma medida aprovada na década de 1990. Como veremos em maior detalhe na próxima seção, este parece ser um elemento constante das estratégias de resistência no Brasil. Cada vez que agentes de mudança parecem avançar em direção a um pequeno progresso, enfrentam uma ameaça de retrocesso, o que os/as obriga a adotar uma postura defensiva.

Em 2021, na reforma que conduziu à EC 111/2021 que, como mencionado anteriormente, estabeleceu que os votos recebidos por mulheres e pessoas negras contarão o dobro para a distribuição do fundo eleitoral, foram apresentadas duas emendas de autoria da então deputada Celina Leão do PP. As duas emendas propunham a paridade de gênero através da reserva de 50% das vagas de cargos proporcionais para mulheres. Nenhuma delas obteve o mínimo de assinaturas para ser discutida e votada. Ainda em 2021, durante Encontro Parlamentar Internacional¹⁴³, promovido pela Secretaria da Mulher da Câmara, deputadas de outros países relatam experiências com a paridade, sugerindo a sua adoção também pelo Brasil, tendo o tema, ao menos nos debates, sido trazido à tona novamente.

Em maio de 2023, numa parceria entre a Secretaria da Mulher, o Observatório Nacional da Mulher na Política e a UnB, foi realizado o Seminário “Desafios para a paridade: gênero, raça e eleições no Brasil”. No Seminário foi discutida, à luz dos resultados da pesquisa “Gênero e Raça nas Eleições de 2022”, projeto realizado pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB), em parceria com o Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) da Secretaria da Mulher, a urgência da paridade de gênero e raça nas eleições brasileiras. A pesquisa, financiada por meio de emendas orçamentárias apresentadas por diversas parlamentares, consistiu na análise do processo eleitoral brasileiro de 2022, do registro

¹⁴² BRASIL. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 134-A, de 2015, do Senado Federal. Notas Taquigráficas – 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Reunião Deliberativa Ordinária em 9 de novembro de 2016.

¹⁴³ Ver <https://www.camara.leg.br/noticias/766271-mulheres-defendem-paridade-e-culpam-partidos-por-desigualdade-nas-eleicoes/>

das candidaturas até a divulgação dos resultados, com foco na participação política das mulheres como candidatas à Câmara dos Deputados.

O quadro abaixo sintetiza os projetos diretamente voltados à paridade de gênero até agora apresentados no Congresso Nacional. Como o quadro evidencia, foram sete proposições, quatro na Câmara Federal e três no Senado. Deste total, quatro foram propostas por parlamentares de partidos posicionados entre o centro e a esquerda. Nenhuma das proposições chegou a ser debatida e apenas a já mencionada PEC 23/2015 chegou a receber um parecer favorável – mas que reduzia o percentual de reserva para 30%.

Quadro 12. Propostas apresentadas no Congresso Nacional com previsão de paridade.

Casa	Número	Autoria	O que propõe	Status
Câmara Federal	PL 4497/2012	Arolde de Oliveira PSD	Paridade de gênero nas candidaturas proporcionais + candidaturas podem ser o dobro do nº de vagas.	Designada relatora Chris Tonietto.
Câmara Federal	PL 6768/2013	Jaqueline Roriz PMN ¹⁴⁴	Paridade de gênero nas candidaturas proporcionais.	Apensado ao PL 4497/2012.
Senado	PEC 23/2015	Vanessa Grazziotin PCdoB	Paridade de gênero na distribuição de vagas proporcionais ¹⁴⁵ .	Arquivada ao final da legislatura.
Câmara Federal	PEC 283/2016	Reginaldo Lopes PT	Paridade de gênero na distribuição de vagas proporcionais.	Aguardando designação.
Câmara Federal	PL 818/2019	Marcelo Freixo PSOL ¹⁴⁶	Paridade de gênero na distribuição de vagas proporcionais.	Apensado ao PL 7583/2017.
Senado	PEC 81/2019	Rose de Freitas PODEMOS	Paridade de gênero na distribuição de vagas proporcionais e na distribuição de vagas na renovação de dois terços do Senado.	Arquivada ao final da legislatura.
Senado	PL 1984/2019	Fabiano Contarato REDE ¹⁴⁷	Paridade de gênero nas candidaturas proporcionais.	Aguardando designação de relator.

Fonte: elaboração própria.

O primeiro desses Projetos foi apresentado em 2012 e atrelava um avanço a um retrocesso. O avanço trazido pelo PL 4497/2012 era paridade de gênero nas candidaturas aos cargos proporcionais. Porém, ao mesmo tempo, o projeto elevava o número de candidaturas

¹⁴⁴ Atualmente, no PL.

¹⁴⁵ Crescimento gradual a cada eleição.

¹⁴⁶ Atualmente, no PT.

¹⁴⁷ Atualmente, no PT.

para 200% do número de vagas em disputa. Tal estratégia, conforme já mencionado, já havia sido adotada na década de 1990, quando as cotas foram aprovadas pela primeira vez, e se provou uma válvula de escape poderosa para o não cumprimento de cota.

Como veremos na próxima seção, a combinação de avanços e retrocessos em uma mesma proposta parece ser uma estratégia comum entre agentes de resistência. É, justamente, a esta proposição que boa parte dos projetos de lei sobre a paridade apresentados na Câmara Federal estão apensados. Neste sentido, outras estratégias que se repetem e ficam claras no quadro são o apensamento a propostas menos ambiciosas e a não discussão das propostas, até que elas sejam arquivadas. Tais dispositivos não são, por certo, ilegais. Eles correspondem a regras formais do processo legislativo brasileiro que servem de instrumento para o retardamento de deliberações e tomadas de decisão.

Se por um lado as proposições ambiciosas que falavam de paridade de gênero não foram sequer discutidas, ameaças e retrocessos não saíram da agenda. Somou-se a tentativas de supressão das cotas uma sequência de propostas de anistias aos partidos políticos que deixaram de cumprir com as cotas de financiamento de candidaturas, aprovadas entre 2015 e 2023 (Marques, 2024). A identificação de passos cronológicos no sentido da mudança e no sentido da manutenção do *status quo* evidencia uma dinâmica semelhante a um campo minado, que exige passos calculados e dissemina a apreensão e o temor de mais retrocessos entre agentes de mudança. Na próxima seção, mergulhamos melhor na identificação de estratégias e agentes envolvidos/as nesta dinâmica.

5.3 Sem Espaço para Ousar: estratégias de mudança cerceadas.

A seção anterior evidencia que há muito mais do que o sistema eleitoral proporcional com listas abertas separando o Brasil de dispositivos legais sobre a paridade de gênero para os cargos eletivos. O que não significa que este não seja um ponto importante para a distância do país do horizonte paritário. A breve reflexão que realizo aqui sobre o sistema eleitoral brasileiro e sua combinação com o sistema partidário do país não está voltada a como ele prejudica, por si só, a eleição de mulheres. Mas sim para como o seu funcionamento pode provocar agentes políticos a se oporem a proposições de reserva de assentos para mulheres, dificultando que aqueles que não serão beneficiados pela medida se tornem seus aliados.

Nesse sentido, já foi colocado aqui em outro momento, que o sistema de lista aberta aumenta a competição intrapartidária (Miguel, 2003). Neste sistema em que candidatas e

candidatos concorrem, principalmente, com seus próprios colegas de partido, poucas candidaturas de cada legenda conseguem se projetar como viáveis. Daí, a centralidade dos recursos de campanha, tanto os financeiros quanto os de tempo de propaganda na televisão e no rádio. Como vimos na seção anterior, as exigências de proporcionalidade na destinação de recursos de campanha para as candidaturas femininas tiveram importante impacto nos resultados eleitorais¹⁴⁸.

Porque o que acontecia antes, quando você tem uma cota de mulheres, a obrigatoriedade da nominata, mas você não tinha um financiamento, você buscava mulheres para eleger homens. A própria chapa tinha que ter as mulheres, mas toda a estrutura partidária, o tempo de televisão, que são cotas também, isso acabava sendo mulheres para eleger homens, na estrutura partidária. (...) Porque o financiamento é vital, o financiamento é vital. Os partidos são dominados, via de regra, por homens, os homens que dominam, os homens que determinam as suas funções. Os homens que dominam as estruturas do próprio partido, então, alguns partidos têm domínios absolutos, que têm os ditos caciques. Tem partidos que se constroem sem identidade inclusive programática, mas se constroem como legendas para abrigar candidaturas e desfrutar do fundo partidário. (Entrevista com Erika Kokay, realizada em Brasília, dia 10/05/2024).

Além da centralidade dos recursos de campanha para que as candidaturas sejam viáveis, outros tipos de capital também são importantes para o acesso aos cargos eletivos. Nesse sentido, entrevistadas enfatizaram as dificuldades de se “entrar no sistema no Brasil”, pontuando que a militância partidária ou em movimentos sociais e sindicais é, muitas vezes, insuficiente. Foram citados como necessários recursos e apoios de outras ordens, como o capital econômico e familiar.

O ponto a se destacar aqui, são as reflexões sobre como, em um sistema de tão difícil acesso, é ainda mais custoso conquistar aliados homens que não serão beneficiados por medidas como dispositivos de cotas ou paridade de gênero. Nesse sentido, essa se tornaria uma demanda pouco atraente tanto para quem já está inserido e não deseja perder seu espaço, quanto para quem ainda está buscando a eleição e não quer a insurgência de uma barreira a mais em um caminho já tão repleto de obstáculos. Independente do sistema eleitoral, a adoção de medidas de paridade de gênero vai sempre provocar a redução do espaço masculino, de modo que este não é um elemento exclusivo do caso brasileiro. Mas, talvez, a combinação deste fator com as enormes dificuldades específicas de se obter sucesso em um sistema eleitoral de listas abertas e com significativa fragmentação de partidos, aumente, ainda mais, a resistência a esta mudança por parte de alguns atores.

¹⁴⁸ Pelo menos nas eleições proporcionais.

Outro fator que considero digno de atenção é a forma como as suplências são exercidas no Brasil. Como vimos no início desde Capítulo, diferentemente de muitos países da região, no Brasil, suplências são ocupadas por candidatos e candidatas que, embora não tenham obtido votos suficientes para se elegerem diretamente, ficaram na próxima posição na ordem de votação. Isso impede que a alternância como alocação de mulheres na suplência – um mecanismo de resistência de outros países – seja possível, pois a suplência também tende a ser exercida majoritariamente por homens. A falta desta válvula de escape pode limitar a introdução da paridade de gênero na agenda.

Explico: partindo da perspectiva de que agentes de resistência podem antecipar mecanismos para reduzir os efeitos da medida de paridade em debate e, portanto, votar favoravelmente, a estratégia de alocar as mulheres na suplência no caso brasileiro não é possível. A única alternativa para que a paridade não reduza o espaço dos homens na representação política seria o aumento do número de candidaturas, paralelo à paridade. É a uma proposta deste tipo que outras proposições sobre a paridade de gênero estão apensadas.

Contudo, como destaquei anteriormente, os obstáculos para se alcançar a paridade de gênero no Brasil vão além das características do sistema eleitoral e partidário. Há também uma resistência poderosa e organizada dos defensores do *status quo* que, ativa e continuamente, restringe o espaço para ousar das agentes de mudança. Como vimos no Quadro 12, na última sessão, o destino das proposições que, em sua origem, abordam ou abordavam a paridade de gênero foi basicamente o mesmo, o silêncio. No entanto, não me parece ser o caso de um silêncio passivo, mas um silêncio fruto de uma resistência ativa e intencional, porém menos visível. Ou seja, há intenção de agentes de evitar e restringir o espaço de debate sobre a paridade no Brasil, utilizando a seu favor instrumentos do processo legislativo.

Estas estratégias evidenciam o papel central desempenhado por quem controla o processo decisório (Rezende, 2017), por quem ocupa espaço de poder nas sucessivas reformas eleitorais. Como observa Rezende (2017), cabe à presidência da Câmara Federal decidir quais matérias serão objeto de discussão e votação, sendo que o mesmo ocorre no Senado. Nesse sentido, a Presidência do Senado e da Câmara dos Deputados são posições chave, que nunca foram ocupadas por mulheres no Brasil, e esse vazio tem impactos no caminho de entrada (ou não) da paridade de gênero na agenda legislativa.

Os projetos que versam sobre a paridade encontraram, até agora, o silêncio, ou porque não foi designado relator, ou porque estão apensados a outra matéria, ou ainda porque foram

arquivados ao final da legislatura, sem nem terem recebido o devido parecer. Todas essas estratégias se enquadram na categoria de formas passivas de resistência (Pincus, 1997 apud Holli et al., 2006). No caso das matérias apensadas, além disso, elas estão apensadas em um projeto de paridade que retoma e intensifica uma válvula de escape reconhecida desde a década de 1990. Assim, embora o PL 4497/2012 proponha a paridade, ele se encaixa muito mais como estratégia de resistência do que propriamente de mudança, na medida em que dobra o número de candidatos que cada partido pode registrar nas eleições proporcionais.

Aqui, alcançamos outra estratégia importante, as constantes ameaças de retrocesso nos direitos já conquistados pelas mulheres e a “dobradinha” avanço com retrocesso. Essa dinâmica específica é o que cria um ambiente no qual qualquer tentativa de avanço tem o potencial de se voltar contra as intenções de agentes de mudança. Foi isso que aconteceu, inicialmente, em 2015, quando deputadas articularam a reserva de 30% do Fundo Partidário para as campanhas às eleições proporcionais femininas. O resultado, no legislativo, foi a aprovação de um percentual mínimo, junto com um máximo, dos recursos que as campanhas femininas poderiam receber. Neste caso, no entanto, as bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado, em conjunto com outros/as agentes-chave, colocaram em ação uma estratégia bem-sucedida de litígio estratégico.

Nesse sentido, entrevistadas que atuam a partir de diferentes espaços, relataram como estão constantemente mobilizadas para impedir retrocessos relacionados às cotas de candidatura e de financiamento. O fato de estas mulheres concordarem que o acordo possível, atualmente, entre integrantes da Bancada Feminina no Senado e na Câmara e as integrantes de instâncias de mulheres nos partidos políticos é a defesa dos direitos já adquiridos revela algo importante sobre como atuam os e as agentes de resistência e sobre a dinâmica estabelecida entre estes dois lados – mudança e defesa do *status quo*.

As tentativas de retrocesso podem vir sem nenhum disfarce, simplesmente retirando ou ameaçando retirar os direitos adquiridos das mulheres, como é o caso do PL 4213/2020, de autoria da Deputada Carolina de Toni (PL), que extingue as cotas de candidaturas sob o argumento de que os partidos têm que “implorar para que pessoas do sexo feminino aceitem se candidatar”¹⁴⁹. Ou, podem vir atreladas a um avanço – ilusório – por um lado e a retirada de direitos por outro.

¹⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4213/2020. Altera a Lei nº 9.504/97 para extinguir a reserva mínima de 30% das vagas para mulheres nas candidaturas para mandatos eletivos preenchidos pelo sistema

Atendo-nos às proposições legislativas que versaram sobre retrocessos nos direitos políticos das mulheres brasileiras, encontramos seis deles, de 2019 para cá. Diferente das proposições sobre a paridade que ficaram paradas, estas proposições, por sua vez, encontram muito mais espaço para debate e discussão dentro do parlamento.

Quadro 13. Propostas de retrocesso.

Proposição	Autoria	Objetivo	Status
PEC 18/2021	Senador Carlos Fávoro PSD	Impõe o mínimo de 30% de recursos para candidaturas femininas + Anistia os partidos que não cumpriram com as cotas de recursos por gênero e raça até 2022.	Transformada em norma jurídica.
PL 1951/2021	Senador Angelo Coronel PSD	Propõe que as cotas de gênero para candidaturas não precisem ser preenchidas + retira a exigência de proporcionalidade de recursos em campanhas femininas, bastando cumprir o percentual mínimo estabelecido (30%).	Pronta para Pauta no Plenário.
PEC 9/2023	Deputado Paulo Magalhães PSD	Anistia os partidos que não cumpriram com as cotas de recursos por gênero e raça nas eleições de 2022.	Transformada em norma jurídica.
PL 4213/2020	Deputada Caroline de Toni PSL	Propõe a extinção das cotas de gênero para candidaturas.	Apensado ao PL 4497/2012.
PL 2996/2019	Deputada Renata Abreu PODEMOS	Propõe que as cotas de gênero para candidaturas não precisem ser preenchidas.	Retirado pela autora.
PL 4130/2019	Deputada Renata Abreu PODEMOS	Propõe que as cotas de gênero para candidaturas não precisem ser preenchidas + mínimo de 30% de recursos para candidaturas femininas.	Retirado pela autora.

Fonte: elaboração própria.

O quadro ilustra como esta dinâmica se organiza. Duas das propostas atrelam algo que poderia ser lido como um avanço, com uma linguagem que busca se mostrar como positiva para as mulheres. Por exemplo, encontramos na ementa da PEC 18/2021, transformada na Emenda Constitucional 117/2022, o seguinte texto:

Impõe aos partidos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do fundo de financiamento de campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita

proporcional.

Disponível

em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1922940&filename=PL%204213/2020. Data de acesso: 03/06/2024.

no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.¹⁵⁰

Contudo, o que de fato estava em jogo com a aprovação desta PEC era a anistia aos partidos políticos que não cumpriram com estas mesmas exigências da ementa até 2022. Vale pontuar que estas são apenas as propostas que já nasceram com previsões de retrocesso. Existem ainda aquelas que ganham esta camada justamente a partir do Parecer do Relator ou de emendas apresentadas em comissões.

Este é o caso do Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021 que instituía o novo Código Eleitoral e, dentre outros temas, reunia as regras relativas às cotas de candidatura para mulheres¹⁵¹, bem como sobre os recursos de campanha e tempo de rádio e televisão que deveriam ser destinados às campanhas femininas. O Parecer da Deputada Margarete Coelho do PP incluía ainda a questão dos votos recebidos por candidaturas femininas e negras que deveriam ser contados em dobro para a distribuição do fundo eleitoral. O texto que, embora não representasse avanços, assegurava conquistas importantes referentes aos direitos políticos das mulheres, foi aprovado na Câmara Federal e chegou ao Senado no final de 2021. Vale mencionar, que em sua tramitação na Câmara, a paridade de gênero através da reserva de 50% dos assentos para mulheres foi lembrada uma vez, pelo Deputado Paulo Teixeira do PT, como medida ideal.

Mas foi no primeiro semestre de 2024 que o Parecer do Relator, o Senador Marcelo Castro do MDB, retirou do referido PLP a obrigatoriedade de preenchimento das cotas sob alegação de que desta forma seriam evitadas, conforme já mencionado, as “candidaturas desnecessárias e meramente formais”¹⁵² de mulheres. Após a apresentação deste Parecer, o Senador foi acionado pela Bancada Feminina do Senado, pelo Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos¹⁵³ e outras organizações da sociedade civil. Entrevistadas que se reuniram com o Senador Marcelo Castro relataram que ele repetiu argumentos contidos em seu Parecer

¹⁵⁰ Fávoro, Carlos. PEC 18/2021. Impõe aos partidos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão (...). Brasília, DF, 10 de agosto de 2021. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://portal.camara.gov.br/portal/camara-leg-br). Data de acesso: 27/05/2024.

¹⁵¹ Em todo o texto do PLP 112/2021 não encontramos a palavra gênero. Fala-se em um mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas de cada sexo.

¹⁵² BRASIL. Senado Federal. Relatório do Senador Marcelo Castro pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, quanto ao mérito, favorável ao Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021, com as emendas que apresenta... Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9570167&ts=1717444683577&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 01/06/2024.

¹⁵³ Conforme relatado em entrevistas.

referentes às dificuldades no preenchimento das vagas com mulheres, aos poucos votos obtidos pelas beneficiadas pelas cotas e a sua constitucionalidade¹⁵⁴.

Nenhum destes eixos de argumentação apresenta uma novidade na posição contrária à adoção de cotas (Krook, 2009). De toda forma, vale considerar que os pontos da meritocracia e da suposta inconstitucionalidade das cotas atravessam o tempo, e perduram ao longo das décadas. Ao invés de ficarem mais fracos, parecem ganhar mais espaço, especialmente no Brasil. Por um lado, o discurso da meritocracia sustenta que as políticas de cotas servem para eleger mulheres sem votos; por outro, tenta-se adotar um verniz “pró-mulher” ao insistir que, justamente por se acreditar no potencial feminino, é que seria “necessário” opor-se às cotas, dado que as mulheres são sujeitos políticos plenamente capazes.

No que toca o argumento mobilizado pelo Senador Marcelo Castro referente a uma possível dificuldade de encontrar candidatas interessadas, acredito que algumas observações são interessantes. Em primeiro lugar, como vimos no capítulo anterior, a mobilização de um suposto “desinteresse feminino” pela política é bastante conveniente para quem não quer perder espaços. A conveniência deste argumento opera por mais de um caminho. Se ele encontra espaço e é bastante difundido, não há necessidade de medidas afirmativas para a eleição de mulheres. Ou, é possível preencher as vagas com homens, como no caso do Panamá. Ou, ainda, surgem propostas de que as cotas não precisam ser preenchidas “para evitar candidaturas meramente formais” como no Brasil.

Mais do que isso, para que esse argumento tenha algum lastro, é melhor que os partidos não invistam na formação de lideranças femininas, nem desenvolvam algum tipo de planejamento a longo prazo para recrutar mulheres. Foi justamente nesse sentido que Juliet Matos respondeu o Senador Marcelo Castro em reunião. De acordo com ela:

Ele falou que a maioria dos presidentes fica desesperado pra tentar montar uma chapa, pra cumprir (as cotas). Aí eu falei que a maioria dos deputados só fica desesperado, porque só fica desesperado em março do ano da eleição. Porque antes disso tem um ano e pouco livre e não aproveita pra fazer nenhum tipo de recrutamento, não faz nada de mulher. (...) Passaram o ano sem deixar 5% das mulheres¹⁵⁵, sem promover a secretaria de mulheres, sem formar quadro, sem caçar liderança de bairro, sem fazer isso, sem fazer aquilo. (Entrevista com Juliet Matos, realizada de modo virtual, dia 16/05/2024).

¹⁵⁴ Em entrevista realizada com o Senador, em 2016, ele já mobilizava estes mesmos pontos.

¹⁵⁵ Em alusão aos 5% do Fundo Partidário que deve ser usado na promoção da participação política das mulheres.

A fala da integrante do FNInMPP vai exatamente no sentido do que vimos no capítulo anterior. Ao exercer o controle sobre as candidaturas e sobre os recursos que estas recebem, as elites partidárias (quase sempre masculinas e brancas) se tornam as principais barreiras à ambição política das mulheres (Wylie, 2020). Embora no Brasil o argumento referente ao desinteresse feminino se repita entre agentes de resistência, ele parece ter menos força do que no Panamá, já que não chega a mobilizar agentes de mudança. Pelo menos, nenhuma entrevistada para esta pesquisa endossou essa perspectiva, e, também nos discursos parlamentares que analisei, não encontrei referências de agentes de mudança a este enquadramento.

Isso não quer dizer que esta ideia não encontre eco entre mulheres em cargos eletivos. Como já vimos, a proposição de extinção das cotas de 30% da Deputada Federal Caroline de Toni (PL/SC) se baseia, justamente, na ideia de que os partidos enfrentam dificuldades para encontrar mulheres interessadas em concorrer. Porém, ela é facilmente classificada como agente de resistência.

Retomando a estratégia de constante ameaça de retrocesso, um sinal da sua eficiência é que ela limita e condiciona a atuação de agentes de mudança. Nesse sentido, ao falar sobre as atuações do FNInMPP, Juliet Matos conta que:

Em geral, como eu falei, é frustração, a gente geralmente está se mobilizando pra barrar. Falta ainda uma proatividade, uma força, porque a gente está sempre só reagindo. (...) Porque às vezes a gente fica falando tanto, batendo tanto, tanto, tanto na questão de ter pelo menos, desse lado de cá que eu participo, de defender os 30% que a gente tem, que a gente perde a oportunidade de ousar e de falar sobre mais, né? (Entrevista com Juliet Matos, realizada de modo virtual, dia 16/05/2024).

Desta forma, agentes de resistência estão sempre no controle dos caminhos que serão trilhados pelas agentes de mudança. Por isso, todas as estratégias de ação descritas em entrevista descreveram formas de organização para barrar iniciativas e não para promover proposições de mudança. Na verdade, os papéis quase se invertem no Brasil, com agentes de mudança buscando “resistir” aos retrocessos e evitar mudanças para uma situação com ainda piores condições para a eleição de mais mulheres. A luta se torna menos sobre avançar em direitos políticos e mais sobre não perder o terreno até aqui tão duramente já conquistado. A falta de proatividade, apontada por Juliet Matos, pode ser reflexo da falta de tempo e espaço de planejar ações, em um contexto que exige muitas reações dessas agentes. Soma-se a isso, as dificuldades de construção de consenso interno na Bancada Feminina e mesmo no interior do próprio FNInMPP.

As constantes ameaças de retrocesso são fortalecidas por outra estratégia que vêm sendo mobilizada continuamente, a ideia de que nem as mulheres são favoráveis a políticas de cotas e de reserva de assentos para mulheres. A fala quase caricata do Senador Otto Alencar, PSD, enquanto era debatida a PEC 98/2015, parece ilustrar bem a ideia que se pretende criar aqui com esse dispositivo:

Senadora, contrariando a maioria das mulheres que me assessoram, que me pediram para votar “não”, porque elas acham que deve prevalecer a vocação, o carisma, o preparo, a vontade política de ser política, como a de ser juíza, a de ser desembargadora, advogada, médica, então, contrariando o meu gabinete, em que a maioria maciça é de mulheres, que me dão lá assessoria, votei “sim”. Eu quero pedir desculpas às mulheres que me assessoram no gabinete, porque elas me pediram para votar “não”, mas eu votei “sim”.¹⁵⁶

No trecho acima, a ideia de que as mulheres não querem as cotas, é mobilizada por um Deputado, mas o ponto principal da estratégia está, justamente, em serem as próprias mulheres a reafirmarem a ideia. Assim, como vimos no Quadro 13, duas proposições que retrocedem nos direitos já conquistados referentes às cotas partiram das próprias Deputadas mulheres: Renata Abreu (PODEMOS) e Caroline de Toni (PL), sendo que um deles já recebeu o parecer favorável de outra mulher, Bia Kicis (PL). Como observou em entrevista, a deputada Erika Kokay, “via de regra, o patriarcado busca vir pela voz de uma mulher, para tentar se legitimar”. Ademais, temos observado os partidos de centro, direita e extrema direita recrutando mulheres ultraconservadoras para seus quadros para operarem, justamente, nessas disputas.

O curioso é que, nestes casos em que o tema vem à tona em uma tentativa de retrocesso, como em projetos, pareceres e pronunciamentos, a resistência destas mulheres não é exercida tentando evitar holofotes e um possível rótulo de contrária aos direitos das mulheres, como, muitas vezes, é feito por homens que se opõem a demandas de cotas e/ou paridade. Neste caso, há interesse de repercutir e tornar-se conhecida, não como defensora de uma agenda anti-mulheres, mas sim, por uma perspectiva antifeminista. Nesse sentido, a estratégia de que sejam as próprias mulheres a enfrentar proposições de avanços nos direitos políticos das mulheres, atende a diferentes interesses políticos ao mesmo tempo. Ela restringe o espaço das demandas, contribuindo com a estratégia de constante ameaça de retrocesso, reduz o desgaste político que esse posicionamento poderia trazer para quem os deflagra, os próprios homens, e projeta estas mulheres entre o eleitorado brasileiro, a cada dia mais conservador.

¹⁵⁶ BRASIL, Senado Federal. Diário do Senado Federal. Ano LXX, N 131, Brasília, DF, 26 de agosto de 2015.

Esta tática ficou ainda mais fácil de ser colocada em ação com a chegada ao Parlamento de mulheres à extrema direita do espectro ideológico. São estas que mobilizam, sem pudor, um discurso de que são contra “qualquer tipo de cota”. Esta é uma compreensão geral que atravessou todas as entrevistas aqui realizadas: conquistaram espaço no Parlamento brasileiro um conjunto de mulheres classificadas como de extrema direita e que atuam contra os direitos das mulheres, transcendendo posições contrárias em tradicionais pontos de conflito, como na questão do aborto. Embora não houvesse unidade em torno da paridade de gênero em contextos anteriores, a novidade – que se estende no país, pelo menos desde 2018, – no interior das bancadas femininas no Senado e na Câmara de Deputados - é o espaço para o frequente questionamento das cotas já conquistadas.

O percentual de mulheres, de parlamentares, deputadas, que eram favoráveis a esta discussão de avançar na representação feminina já foi maior. Com o crescimento da extrema direita, tem mulheres parlamentares que são contra. Contra que você tenha qualquer tipo de mecanismo como cotas, por exemplo, para que você possa avançar na paridade. Porque a discussão, a tentativa de mascarar as desigualdades e acabar culpabilizando a mulher é falar da meritocracia. Então, eles tentam se apropriar do discurso e, ao mesmo tempo, dizer que estão defendendo as mulheres. E sempre são mulheres, são mulheres da extrema direita que têm feito o discurso de que as cotas seriam o reconhecimento de que as mulheres não são capazes de chegar na representação. (Entrevista com Erika Kokay, realizada em Brasília, dia 10/05/2024).

Como vimos na seção anterior, já em debates que ocorreram em 2015, havia mulheres eleitas contrárias a qualquer tipo de cotas no Brasil. Talvez a diferença é que este posicionamento não tinha força política suficiente para se transformar em projetos de lei e mesmo para ser declarado de forma pública e formal sem algum tipo de sanção social e política.

A situação paradoxal destas mulheres conservadoras da extrema direita que ocupam um lugar conquistado pela atuação de diferentes gerações de feministas, vem sendo analisada em diferentes regiões (Williams, 2024; Farris, 2017; Solano et. al., 2024). Para Solano et. al. (2024), a combinação entre uma cultura pós feminista e uma expressão neoliberal do feminismo resultaria em uma apropriação da ideia de empoderamento feminino por parte da extrema direita. Neste contexto, em que direitos políticos e de acesso ao mercado de trabalho são normalizados e despolitizados, a ideia de empoderamento feminino é mobilizada para atender à lógica da meritocracia, desligando-se do reconhecimento de estruturas sociais desiguais (Solano et. al., 2024).

Estudos localizados na Europa e nos Estados Unidos apontam para como mulheres foram cooptadas pela extrema direita para fortalecer a islamofobia e posições anti-imigração,

através de discursos sobre direitos e proteção das mulheres (brancas) contra a violência (Williams, 2024; Farris, 2017). No caso do Brasil, análises do perfil das mulheres eleitas para a Câmara Federal pelo PSL em 2018, quando Jair Bolsonaro foi eleito presidente pelo partido, evidenciam que elas compartilham um discurso anticorrupção, militarista, de enfrentamento à chamada “ideologia de gênero” e ao aborto (Mendonça; Moura, 2021). Nesse sentido, embora os percentuais de mulheres na Câmara Federal e no Senado tenham alcançado números inéditos desde 2018, o que poderia fortalecer as estratégias e negociações da Bancada Feminina, algumas pautas se tornaram internamente mais frágeis.

O discurso antigênero apareceu em algumas entrevistas tanto como fator que limita proposições no sentido da paridade de gênero, mas, principalmente, como evidência de como ambiente parlamentar está hostil e refratário a pautas “progressistas”. A simples menção da palavra “gênero” pode inviabilizar uma proposta. Nesse sentido, na proposta de novo Código Eleitoral e no seu Parecer mencionados no início desta seção, a palavra gênero não é mencionada em nenhum momento. Optou-se pelo uso da palavra “sexo” em todo o texto.

As questões de gênero e, mais do que isso, os posicionamentos de enfrentamento ao conceito de gênero são um elemento central no processo de ascensão da direita e da extrema direita no Brasil; processo com vínculos profundamente confessionais (Santos, 2020; Biroli et al., 2020). Como aponta Campos Machado (2020), a nova direita estabeleceu a moralidade como um campo central de atuação política, buscando influenciar normas sociais e legislativas nesta área, chamada muitas vezes de “agenda de costumes”. Mobilizado principalmente por agentes ligados às igrejas evangélicas e católica, o discurso de enfrentamento à “ideologia de gênero” se tornou um instrumento estratégico que impulsiona a racionalidade política neoconservadora (Campos Machado, 2020). Se o discurso antigênero tem como objetivo central a oposição aos direitos da população LGBTQIA+, também entra na agenda de costumes mobilizada por agentes políticos/as da extrema direita brasileira a defesa da “família tradicional” (Santos, 2020). Terminologia que abrange oposição ao aborto, ao casamento entre pessoas do mesmo sexo e ao feminismo, além do enfrentamento à “ideologia de gênero” (Messenberg, 2017). Campos Machado (2020) considera que as mulheres ativistas de movimentos neoconservadores desempenham um papel simbólico e político relevante, dado que são mulheres que desqualificam e questionam reivindicações emancipacionistas, advindas de mulheres de outros campos políticos e morais. Nesse sentido, quando esse posicionamento parte de mulheres que ocupam cargos eletivos, os impactos se tornam ainda mais relevantes.

Retomando a avaliação do crescimento das mulheres que representam tais posicionamentos no Parlamento brasileiro, 13,5% das mulheres eleitas deputadas federais em 2018, elegeram-se pelo então partido de Jair Bolsonaro, o PSL. Um percentual alto, se considerarmos que não se trata de representantes da direita, mas sim da extrema direita, mobilizando discursos consistentemente conservadores e antigênero. Nas eleições seguintes, 19,3% das eleitas para a Câmara Federal foram do PL, o atual partido de Jair Bolsonaro. Outra medida interessante que indica as mudanças na composição da bancada feminina e o seu perfil mais conservador desde as eleições de 2018 é o percentual de mulheres eleitas por partidos classificados como confessionais de direita (Codato et. al., 2018)¹⁵⁷. Nesse sentido, o percentual da Bancada Feminina eleita em 2014 vinculado a partidos da direita confessional correspondia a 7,5%, passou para 25,7% em 2018, e chegou a 27,3% em 2022.

De toda forma, convém pontuar que nem todas as mulheres que compõem esse percentual se opõem às medidas que avançam no caminho da paridade. Um caso notável na bancada do PL é o da Deputada Soraya Santos (PL). Durante as entrevistas, ela foi frequentemente citada como uma das raras mulheres de um partido acentuadamente à direita que trabalha de modo ativo pela aprovação de avanços no tema de cotas e de reserva de assentos para mulheres¹⁵⁸. A Deputada foi descrita como importante parceira do FNInMPP que, por não pertencer a um partido de esquerda, amplia o alcance do diálogo sobre cotas, conseguindo apoios para iniciativas sobre cotas de candidaturas e reserva de assentos que outras agentes teriam mais dificuldade.

Conforme relatado em entrevista e como constam em depoimentos públicos da Deputada, Soraya Santos se coloca publicamente a favor da paridade de gênero, porém abre mão deste percentual para negociar. No entanto, como foi lembrado em entrevista “você vê que ela tem uma voz, mas até a voz dela tem limite e às vezes ela é boicotada pelos colegas de partido”. Vale lembrar que a Deputada Soraya Santos não é a única parlamentar posicionada à direita com atuação marcada como agente de mudança. Como vimos na seção anterior, mulheres de direita que atuam em partidos como PP, PMN e PODEMOS são autoras de projetos e emendas sobre paridade de gênero.

¹⁵⁷ Desde que o texto foi publicado, em 2018, houve mudanças de nomenclatura dos partidos, que são rastreáveis. Ademais, adicionei também o partido PODEMOS a partir das eleições de 2022, já que o partido incorporou os antigos PHS (Partido Humanista da Solidariedade) e PSC (Partido Social Cristão).

¹⁵⁸ Realizei algumas tentativas de contato com o gabinete da Deputada Federal Soraya Santos para entrevistá-la, mas não obtive sucesso.

Algo interessante sobre a relação das mulheres dos quadros da extrema direita com os seus partidos é o espaço conquistado por elas em posições importantes, com grande poder político e, principalmente, com notável visibilidade. A presença de mulheres nestas posições pode se tornar interessante para partidos políticos de extrema direita, na medida em que ela suaviza a imagem do partido, tornando-o mais atrativo para o eleitorado feminino e, também, para o masculino (Ben-Shitrit et. al., 2022).

Nesse sentido, retomo a presidência da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara de Deputados, ocupada unicamente por mulheres do PL e a presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) também ocupada apenas por uma deputada federal do PL. As três posições foram ocupadas por mulheres declaradamente contrárias às cotas. Aqui, é pertinente uma consideração sobre como as presidências das Comissões Permanentes da Câmara Federal são definidas. De acordo com Rezende (2017), embora o Regimento preveja a escolha da presidência através da eleição pelos membros da Comissão, prevalecem práticas informais que sinalizam a centralização deste processo decisório nas lideranças dos partidos. Como relatado em entrevista, as cerimônias de posse das Deputadas nos referidos cargos foram marcadas por declarações advindas dos seus correligionários que celebravam a ascensão de mulheres a estas posições, enquanto questionavam as colegas de esquerda. As críticas enfatizavam uma aparente contradição: embora a esquerda defenda cotas e direitos para mulheres, não as coloca à frente das Comissões mais influentes da Câmara.

Por um lado, é inegável que estas mulheres conseguiram se projetar como importantes vozes da extrema direita. Caroline de Toni (PL), atual presidente da CCJC, foi a parlamentar que mais votou contra o Governo na atual legislatura¹⁵⁹, Chris Tonietto (PL), vice-presidente da CCJC, preside a Frente Parlamentar contra o aborto, Bia Kicis (PL) foi a candidata à Câmara de Deputados mais bem votada do Distrito Federal¹⁶⁰. Coloco isso para salientar que não é possível simplesmente dizer que estas Deputadas são usadas pelos seus partidos. No entanto, parece-me que seu posicionamento em lugares chave cumpre paradoxalmente um papel

¹⁵⁹ CONGRESSO EM FOCO. Caroline de Toni, nova presidente da CCJ, é a deputada que mais vota contra o governo. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/caroline-de-toni-nova-presidente-da-ccj-e-a-deputada-que-mais-vota-contr-o-governo/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

¹⁶⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Bia Kicis é reeleita deputada com maior número de votos no DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911215-bia-kicis-e-reeleita-deputada-com-maior-numero-de-votos-no-df/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

estratégico de aproximar a extrema direita das mulheres e de revidar acusações quanto o seu descaso com demandas das eleitoras.

5.4 Conclusões

Escrever sobre a agenda de paridade de gênero na política no Brasil é desafiador. Isso porque o tema é, na verdade, quase um “não tema” no Congresso Nacional brasileiro. Diferente dos outros países que estudei aqui, nos quais pude selecionar processos específicos para acompanhar e analisar, as proposições sobre paridade de gênero na política no Brasil receberam tão pouca atenção que não forneceriam material suficiente para este capítulo. Portanto, além de recuperar as proposições que versaram sobre a paridade de gênero, também busquei analisar desdobramentos de proposições que, inicialmente, versavam sobre a paridade de gênero e também mapear referências à paridade em reformas eleitorais importantes dos últimos anos, nas quais dispositivos legais para se aumentar o número de mulheres em cargos eletivos no Brasil foram discutidos.

O conteúdo das entrevistas que realizei apontou, principalmente, para as dificuldades do contexto político atual, desde as eleições de 2018, que é marcado por um arrefecimento na oposição às cotas. O que foi confirmado pelos documentos analisados referentes às tentativas de retrocesso atuais e pelo evidente crescimento do percentual da Bancada Feminina pertencente a partidos confessionais de direita. Este período é marcado por uma hipervigilância institucionalizada e relacionada às temáticas de gênero. Esse monitoramento constante está, certamente, mais direcionado às proposições que versam sobre direitos da população LGBTQIA+, mas afeta também as mulheres.

Contudo, entendo que o fato de este posicionamento antigênero ser uma marca que caracteriza as mulheres que se tornaram agentes centrais do retrocesso no Brasil, não só da resistência, evidencia que este é um ponto também relevante entre os obstáculos à paridade de gênero no país. A retórica antigênero, somada ao discurso fundamentalista religioso e de mérito individual, ajuda a criar uma identidade em torno da qual frequentemente orbitam as representantes eleitas da extrema-direita e da direita, fornecendo uma plataforma quase pronta de ação e discurso, na qual não cabe a defesa nem de cotas para mulheres, e menos ainda, de paridade de gênero.

Embora essas reflexões ajudem a entender por que o tema não avança hoje no país, elas são pouco esclarecedoras para entender por que não foi possível mudar esse cenário antes.

Nesse sentido, saliento que o *timing* da América Latina de mudanças nesse sentido foi outro, vivido principalmente nos primeiros anos da segunda década deste século. Como vimos, desde a reforma de 2009, a paridade de gênero foi mobilizada por agentes de mudança, alcançando maior expressividade entre 2014 e 2015, acompanhando, até aí, o contexto regional.

Estes anos em que a paridade de gênero pareceu repercutir mais no contexto regional latino-americano, foram subsequentes à criação da Secretaria da Mulher da Câmara e da Procuradoria da Mulher no Senado. Estes espaços institucionais conferiram às bancadas, que já funcionavam informalmente, verniz institucional, espaço de encontro, discussão e construção de alianças, além de servir de porta de entrada para outros espaços de poder – como no caso do assento no Colégio de Líderes obtido pela Coordenação de Direitos da Mulher (Bancada Feminina da Câmara Federal).

Naquele contexto, em que o cenário político parecia mais favorável à paridade de gênero ou, pelo menos, a avanços no sentido da paridade, nenhum dos dois foi possível. Vale ponderar que, apesar de o contexto parecer ser mais favorável, as mulheres eram um percentual ainda menor do Congresso Nacional do que são hoje, elas eram 9,9% da Câmara dos Deputados e 16% do Senado¹⁶¹. De modo que o poder de influência e negociação da Bancada Feminina era bastante reduzido.

Dado que as listas abertas aumentam a centralidade dos recursos para as campanhas individuais, outra frente de atuação da Bancada Feminina neste período, foi o da obrigatoriedade de um percentual mínimo de recursos financeiros que deveriam ser destinados às campanhas femininas. No entanto, também nesta frente, o resultado foi decepcionante, já que este mínimo foi aprovado com um teto, que instituía a desigualdade de gênero na distribuição de recursos.

Em entrevista, Cristiane Bernardes compartilhou a impressão de que, nestes anos, havia uma concentração de esforços das mulheres da Bancada Feminina, que ainda eram muito poucas, em mudar as instituições que ocupavam, transformando-as em ambientes pensados também para mulheres. O elemento mais simbólico deste esforço foi a tardia conquista do banheiro feminino no Senado Federal, apenas alcançada no ano de 2016 no Brasil. Porém, também se encaixam nesse conjunto de esforços as criações das Procuradorias da Mulher na

¹⁶¹ Dados mapeados pelo IPU – Interparliamentary Union, referentes ao mês de março de 2015. Disponíveis em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010315.htm>. Data de acesso: 08/06/2024.

Câmara Federal, no Senado e nas Assembleias Legislativas, e a Secretaria da Mulher na Câmara.

Além de poucas, este capítulo também evidenciou que a falta de unidade entre as potenciais agentes de mudança quanto à demanda por paridade de gênero aparece em momentos diferentes. Nesse sentido, grupos de agentes que classifiquei, neste capítulo, como “de mudança” por defenderem pelo menos a manutenção dos direitos já conquistados – como a Bancada Feminina e o Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos – reúnem representantes que, individualmente, seriam vistas como agentes de resistência à paridade de gênero. A falta de unidade em torno dos avanços almejados somada a constante ameaça de retrocessos condicionam e limitam a atuação efetiva de agentes de mudança (em potencial) a ações para “barrar retrocessos”.

Uma observação interessante, que pode contribuir para entendermos a falta de unidade em torno do tema é que, no caso do Brasil, a questão de cotas ou de paridade de gênero parece mais atrelada à esquerda do que nos outros dois casos aqui estudados. O que pode ser apenas um indicativo que confirma teorias sobre a maior abertura dos partidos de esquerda às mulheres e à adoção de cotas. Mas também pode indicar algo sobre uma estratégia ruim de agentes de mudança de mobilização do tema que afasta possíveis aliadas. Ou ainda, pode ser uma estratégia bem-sucedida de agentes de resistência interessados em manter o tema das cotas e da paridade de gênero encapsulado como uma “agenda da esquerda” e, portanto, permanentemente em desvantagem no Congresso Nacional.

Parece pertinente, finalizar com uma reflexão de que houve uma sequência de eventos que fizeram o *timing* ideal para a paridade de gênero nunca chegar no Brasil. De forma semelhante ao que ocorreu no Panamá, as agentes de mudança levaram muito tempo para se desvencilhar das consequências de brechas inseridas na lei de cotas, ainda na década de 1990. Nesse sentido, embora a obrigatoriedade de preencher as cotas tenha sido conquistada em 2009, a elevação no número de candidatos por vaga de 150% permaneceu até 2021. Ou seja, só a partir das eleições de 2022, as cotas para as mulheres corresponderam a uma redução no espaço de candidaturas masculinas em relação ao que existia antes da adoção das cotas em 1995.

Estes elementos somaram-se à ausência, até 2018, de exigências de que os recursos financeiros para as campanhas fossem distribuídos pelos partidos de forma proporcional entre homens e mulheres. Assim, quando alguns fatores favoráveis estavam presentes como a repercussão da agenda, graças à “primavera feminista”, a conquista de espaços institucionais e

um movimento regional forte no sentido da paridade, a Bancada Feminina ainda era muito pequena para impor a discussão do tema no Parlamento.

Mas não foi só o tamanho da bancada que dificultou a conquista de apoio. Já naquele momento, manifestavam-se com força renovada expressões neoconservadoras e de extrema direita, como vimos no discurso do Senador e pastor Magno Malta. Ademais, aproximava-se o processo de *impeachment*/golpe da presidenta Dilma Rousseff, que provocou momentos importantes de conflito entre antigas aliadas da bancada feminina. Foi o caso da Senadora Marta Suplicy, que inegavelmente é uma agente de mudança no tema da representação descritiva das mulheres, mas que votou a favor da deposição da presidenta. Em um processo como o de afastamento da presidenta Dilma Rousseff, marcado pela violência política de gênero (Matos, 2020), a divisão da Bancada Feminina certamente teve impactos para união futura a respeito de outros temas.

Em síntese, a condição mais favorável ao avanço da agenda da paridade foi simultânea à gênese de um novo momento crítico da política brasileira, marcado pelo fortalecimento do discurso conservador antigênero, pela deposição da única mulher a se eleger Presidenta do país, e pela projeção de figuras políticas de extrema direita. Parece não ter havido tempo, portanto, para que os avanços – no campo discursivo – que começavam a ser feitos amadurecessem.

7. Conclusão: Agentes, Estratégias e Instituições no Caminho da Paridade de Gênero no México, Panamá e Brasil

Neste capítulo final de comparação e conclusão da Tese, examino os principais fatores convergentes e divergentes entre os casos do México, Panamá e Brasil que influenciaram e influenciam os diferentes graus alcançados pela agenda de paridade de gênero na política destes países. Nos capítulos anteriores, procurei detalhar a situação de cada país individualmente, evidenciando agentes, características institucionais e estratégias que moldaram a trajetória de sucesso ou de fracasso da paridade. Neste momento, parto para uma síntese destas dinâmicas, buscando sistematizar uma resposta para a pergunta central desta Tese: *“o que explica que em alguns países da América Latina as leis de paridade de gênero tenham sido adotadas e implementadas com sucesso, enquanto em outros as propostas neste sentido encontram pouco espaço para avanços?”*.

Divido este capítulo em cinco seções analíticas somadas a breves considerações finais. A primeira avalia comparativamente o primeiro passo dado pelos países estudados, a adoção de leis de cotas de candidaturas, e suas possíveis consequências. Em seguida, aponto para as diferenças entre os arranjos político-institucionais de México, Panamá e Brasil, avaliando seus impactos para o estágio da paridade de gênero na política alcançado por cada país. Na terceira seção, examino, de forma comparada, os e as agentes chave de cada processo e as estratégias colocadas em ação nos diferentes estágios da paridade de gênero dos respectivos países. Já as dimensões históricas e contextuais da causalidade são o foco da quarta seção, na qual pondero sobre influências regionais semelhantes e seus diferentes resultados. Por fim, a quinta seção dá um passo além, refletindo sobre as definições atribuídas à paridade de gênero por suas agentes e sobre as potencialidades e limites deste conceito no campo da sua implementação nos países latino-americanos. Por fim, apresento minhas considerações finais, que buscam sistematizar alguns achados desta Tese.

7.1 Primeiros Passos, Passos Decisivos

Esta análise partiu do que considerei como um primeiro passo dado no caminho da paridade de gênero, a adoção de cotas de candidatura, até que a própria paridade se tornasse caminho para o alcance da democracia paritária. Portanto, iniciei os capítulos com um olhar para as legislações de cotas adotadas pelos respectivos países desde a década de 1990. Nos três

casos, o primeiro modelo de cotas adotado trouxe consigo válvulas de escape que foram aproveitadas pelos partidos políticos, reduzindo-se sobremaneira o efeito das leis. A proporção do estrago causado por estas válvulas é bastante desigual. No México, a ausência de sanções somou-se às válvulas de escape da lei inicial de cotas que, em conjunto, permitiu que as mulheres fossem alocadas como suplentes ou ainda no final das listas proporcionais e que, no caso de vagas de maioria simples, fossem posicionadas como candidatas em distritos perdedores.

No Panamá, foi aprovada mais uma lei sem sanções. Ademais, as negociações para a aprovação das cotas implicaram a inclusão na lei de fatores, tais como a possibilidade de preencher as cotas com homens, a aplicabilidade das cotas apenas para a seleção de candidaturas e a indefinição quanto a distribuição das cotas entre titulares e suplentes. Um elemento decisivo neste passo panamenho, foi que a falácia do desinteresse feminino pela política foi reconhecida pela lei como elemento válido.

No Brasil, as cotas trouxeram consigo a fórmula quase perfeita de anulação dos seus efeitos. Nesse sentido, as válvulas de escape no Brasil permitiram, tanto que as vagas reservadas às mulheres não fossem preenchidas, quanto que o número de candidaturas por vagas tivesse um crescimento ainda maior do que o percentual reservado para as cotas na própria lei. Ou seja, ironicamente, as cotas aumentaram o número de vagas de candidaturas disponíveis para os homens.

Assim, o primeiro passo não foi ideal em nenhum dos países analisados aqui. Contudo, parece-me que, já neste momento, o México estava um pouco mais em vantagem. Isso porque, mal ou bem, a legislação mexicana reduziu o espaço das candidaturas masculinas, mesmo que o espaço perdido pelos homens fosse pouco competitivo. É possível argumentar que, como não havia previsão de sanção, essa redução de espaço não existiu. No entanto, ainda assim, entendo que havia uma brecha a menos, já que a lei em si não previa a possibilidade de não preenchimento das cotas.

Como vimos nos capítulos dedicados ao Panamá e ao Brasil, a brecha a mais teve consequências prolongadas. No caso panamenho, ela significou o fortalecimento de um enquadramento negativo relativo à ambição política das mulheres e a um forte desestímulo aos partidos a investirem na formação de quadros femininos, já que as vagas sempre poderiam ser preenchidas por homens. Ou seja, enquadrar a ausência de mulheres eleitas como um problema

de ambição política feminina se tornou ainda mais atraente e fácil para os partidos do que já costuma ser. O enfrentamento a esta cláusula passou a ser central para as mulheres organizadas nos partidos políticos, principalmente, através do FONAMUPP. Contudo, quase trinta anos depois, ainda não foi possível superá-la.

No caso brasileiro, a brecha a mais – em comparação ao México – de possibilidade de não preenchimento de vagas, resultado da combinação da palavra “reserva” e do aumento do percentual de candidaturas por vagas, foi superada em várias e demoradas etapas. Com cada medida levando um pouco mais de dez anos para ser vencida, já que foi só em 2009 que o preenchimento se tornou, afinal, obrigatório, e só em 2021 que o número de candidaturas voltou a ser o que era antes da primeira aprovação de cotas. Embora menos explícita do que a lei panamenha, a lei de cotas no Brasil também não criou elementos que estimulassem o investimento dos partidos políticos em quadros femininos, já que, por muito tempo, nenhum espaço masculino foi perdido.

Chamo atenção, por fim, para uma diferença importante que já existia entre os três países, o percentual de mulheres eleitas antes da primeira aplicação de cotas de 30%. Em janeiro de 1997, as mulheres já eram 14,2% da câmara baixa mexicana, enquanto no Panamá este percentual era de 9,7% e no Brasil, 6,6%¹⁶². Ou seja, considerando que houvesse unidade entre as deputadas, o Panamá e principalmente, o Brasil, possuíam, de partida, menor capacidade de influência e de negociação.

Este elemento presente no passo inicial se repetiu durante todo o longo caminho que os países percorreram de várias tentativas, sucessos e fracassos ao longo destes quase 30 anos. Como coloquei no capítulo em que nos debruçamos sobre o caso mexicano, não se trata de enrijecer as possibilidades de ação das mulheres eleitas. Como vimos no capítulo sobre o Brasil, há expressiva possibilidade de que mulheres que alcançam cargos eletivos não sejam agentes de mudança. Contudo, com mais mulheres eleitas, aumentam as possibilidades de encontrarmos, entre elas, atoras críticas, capazes de construir efetivos canais de mobilização com as demais legisladoras. Este foi um diferencial central no México. O passo inicial deu início a uma sequência de eventos semelhantes, nos primeiros anos, de tentativas de aprimoramento das leis de cotas adotadas. Contudo, pequenas diferenças nos tipos de brecha

¹⁶² Dados mapeados por IPU – Inter-parliamentary Union. Disponíveis em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010197.htm>. Data de acesso: 10/06/1994.

das legislações adotadas, somadas a características institucionais e ainda às estratégias de mudança e resistência colocadas em ação conduziu México, Panamá e Brasil a resultados radicalmente diferentes.

7.2 Arranjos Institucionais

A primeira diferença institucional que chama atenção entre os casos é, certamente, o sistema eleitoral, principalmente a lista aberta utilizada pelo Brasil para a eleição de todos os cargos proporcionais (Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas dos Estados e Câmaras Municipais) e pelo Panamá para a eleição de parte de seus deputados e deputadas, em contraposição às listas fechadas utilizadas pelo México. É interessante perceber como outros pontos se tornam centrais em um sistema de lista aberta, no qual as possibilidades de concentrar esforços para atrelar as ideias de paridade e alternância, como foi feito no México, são reduzidas. Também são reduzidas, em um passo anterior, as chances de que avancem proposições sobre mandatos de posição para as cotas, já que a medida implicaria numa mudança profunda no sistema eleitoral.

Nesse sentido, referências à questão dos recursos de campanhas foram frequentes em entrevistas realizadas com agentes panamenhas e brasileiras, mas não entre as mexicanas. Ademais, a questão dos recursos teve um papel central nestes dois casos. No caso brasileiro, este virou um ponto importante da atuação de agentes de mudança, que direcionaram seus esforços nessa direção e desenvolveram estratégias para garantir um percentual mínimo e proporcional de recursos que deveriam ser destinados às campanhas femininas.

É importante retomar este aspecto e enfatizar que, neste caso, agentes de mudança brasileiras obtiveram sucesso. Ademais, neste caso, é possível, inclusive, traçar paralelos com as estratégias desenvolvidas no México no sentido da paridade. Ou seja, um retrocesso, resultado de estratégias de resistência que conseguiram aprovar um teto desproporcional de recursos para candidaturas femininas, impulsionou a ação conjunta de agentes de mudança a partir de diferentes instituições. Nesse sentido, atores críticos no interior da PGR, organizações da sociedade civil e a atuação conjunta da Bancada Feminina provocaram as autoridades eleitorais e do Poder Judiciário à manifestação, que deu vitória às agentes de mudança. O financiamento, como disse Erika Kokay em entrevista, é vital, e a concentração de esforços nesse sentido trouxe resultados positivos para a representação descritiva de mulheres no país.

Já no caso panamenho, não há previsões de mínimos de recursos para as campanhas femininas, apenas para a formação de mulheres. Entrevistadas relataram como a ausência de recursos de campanha, combinada à possibilidade de receber dinheiro para trabalhar para candidatos homens – estes sim com recursos suficientes – opera como uma camada poderosa de desincentivo às candidaturas femininas.

Evidentemente, as diferenças entre os sistemas eleitorais de cada país têm consequências relacionadas à eleição de mais ou menos mulheres e à criação de mais ou menos obstáculos para a eleição de mulheres, independentemente da adoção de qualquer forma de cotas. Este, contudo, não é meu foco aqui. O ponto principal, que me parece fazer sentido para o propósito desta Tese, é pensar como o sistema eleitoral pode gerar mais ou menos obstáculos para a aprovação e implementação das medidas de paridade de gênero. Nesse sentido, a centralidade adquirida pelos recursos de campanha exige que as agentes de mudança dirijam seus esforços também para esta dimensão.

Outro ponto que diferencia o México e que está positivamente relacionado com o estágio da paridade de gênero na política no país, é a sua organização federativa mais descentralizada do que a brasileira. Destaco que, neste ponto, a comparação pertinente é entre México e Brasil, já que o Panamá é um país de menores proporções territoriais. Dessa forma, como vimos ao abordar o caso mexicano, as reformas constitucionais dependem da aprovação do Congresso de, no mínimo, 17 Estados. Este elemento poderia significar um obstáculo a mais para as agentes de mudança. Contudo, ele operou como mais um canal de construção de alianças e foi mobilizado como mecanismo de pressão adicional. Nesse sentido, o fato de os Estados possuírem Constituições com sistemas eleitorais próprios, significou que alguns já estavam inclusive mais avançados do que a legislação nacional e, ainda que, em alguns casos já havia redes de mulheres locais pressionando por mudanças eleitorais no sentido da paridade. Dessa forma, este arranjo institucional incentivou a organização de redes locais e o desenvolvimento de estratégias conjuntas entre elas.

No Brasil, os Estados não possuem a autonomia de moldar seus próprios sistemas eleitorais. O sistema eleitoral é uniforme e regulado pela legislação federal. Portanto, não há a possibilidade de formação de redes para exercer pressão no sentido de mudanças nas regras eleitorais locais. O que há é espaço para localmente acionar os tribunais regionais eleitorais

com denúncias acerca do uso de candidaturas laranjas. Porém, a falta de tempestividade na atuação dos tribunais e do Ministério Público limita a aplicação e os efeitos das sanções.

Volto-me agora para as diferenças nas instituições eleitorais dos três países estudados. Embora outros fatores tenham sido necessários para o sucesso no caso do México e para que o Panamá conseguisse, pelo menos, colocar a paridade de gênero na agenda. O cenário institucional referente às instituições eleitorais nesses dois países deve ser entendido, certamente, como causa necessária para os estágios alcançados pela paridade de gênero.

Como busquei demonstrar, a Comissão Nacional de Reformas Eleitorais (CNRE) no âmbito do Tribunal Eleitoral serviu como porta de entrada para a paridade de gênero no Panamá. A existência da CNRE conferiu maior influência ao FONAMUPP, que conquistou o direito a voz dentro da comissão. A participação na comissão permitiu que as integrantes do FONAMUPP compartilhassem suas propostas de paridade de gênero com outros grupos da sociedade civil e ampliassem o apoio conferido à proposta. Embora a CNRE conte com a presença de representantes dos partidos políticos, a ausência de representantes eleitos pelo sistema vigente – beneficiados pelas desigualdades de gênero – e a coordenação por parte do Tribunal Eleitoral, tornou o ambiente mais receptivo a proposta.

Se proposições apresentadas no parlamento podem ser desviadas, como ocorre no Brasil, na CNRE elas são debatidas e, ao alcançarem a Câmara de Deputados, devem ser integralmente discutidas. Como relatado em entrevista, as propostas são radicalmente transformadas durante sua tramitação na Assembleia Nacional do Panamá. Ainda assim, há discussão e deliberação sobre os temas encaminhados através da proposta da CNRE. Isso explica, em parte, como a paridade conseguiu entrar na agenda político-institucional panamenha, embora o ambiente ainda seja bastante hostil à participação política das mulheres.

Já no México, é a existência de um Instituto Nacional Eleitoral autônomo que o difere dos demais casos. O INE não está subordinado a nenhum dos três poderes do governo – Executivo, Judiciário e Legislativo – ainda que suas decisões possam ser contestadas pelo TEPJF. Dessa forma, o órgão possui maior autonomia para interpretar e aplicar as regras eleitorais, sem interferências dos três poderes e reduzindo as chances de que suas decisões sejam interpretadas como desequilíbrios na separação de poderes do Estado. Como vimos, a combinação de uma instituição que organiza as regras eleitorais – INE – e uma instituição que julga o respeito a estas regras entre os partidos – TEPJF – foi fundamental no processo

mexicano. Contudo, mais uma vez, foi o uso que agentes de mudança souberam fazer dessas instituições o que as transformou em mecanismos mais efetivos de mudança.

7.3 Agentes Chave e Dinâmicas de Interação

O próximo passo desta comparação é avaliar as diferenças entre quem são e que estratégias adotaram as e os agentes chave nestes três países. Começo, olhando para como podemos entender os defensores do *status quo* em cada um dos países analisados. Uma primeira observação relativa aos defensores do *status quo* no México é que a sua resistência, desde que a paridade se impôs na agenda política do país, passou a ser exercida de forma ativa, mas menos visível do que nos outros dois países estudados.

Nesse sentido, em 2014 e 2019 as reformas constitucionais de paridade foram aprovadas por unanimidade. O que não significou que, na hora de postular candidaturas, os partidos tenham seguido os acordos publicados pelo INE referentes às regras eleitorais. Embora os acordos postulassem regras a partir de interpretações de princípios aprovados pelos partidos, a interpretação destes últimos foi sempre mais conservadora do que a interpretação dada pela instituição eleitoral em questão. Dessa forma, recursos contrários aos acordos do INE referente à aplicação da paridade foram apresentados pelos partidos políticos independentemente de posicionamentos ideológicos no espectro entre esquerda e direita. Da mesma forma, partidos com ideologias diversas foram sancionados pelo TEPJF por não cumprirem com a paridade de gênero.

De certa forma, o deslocamento da resistência para a etapa de implementação é consequência de uma estratégia bem-sucedida de agentes de mudança no sentido de colocar a paridade de gênero no debate público. Nesse sentido, como já vimos, a resistência exercida na etapa de implementação tende a receber menor cobertura midiática e se torna mais difusa do que o voto e os pronunciamentos contrários (Josefsson, 2020).

No Panamá, defensores/as do *status quo* tendem a ser menos discretos. A sua resistência foi colocada em ação em todas as etapas mas, principalmente, na formulação da política e tomada de decisão e durante a implementação. Isso porque, como vimos, o espaço para atuação no momento de formação de agenda, dado que ele se deu na CNRE, é limitado. Defensores e defensoras do *status quo* de todos os partidos políticos com representação na Assembleia Nacional, durante as reformas analisadas, manifestaram-se de modo contrário à paridade de

gênero. Em grande parte, foi mobilizado um enquadramento de que eram favoráveis à participação política das mulheres, mas que o necessário seria a formação política delas.

No Panamá, a trajetória política de mulheres que se elegeram antes de que qualquer previsão de paridade fosse aprovada se tornou um argumento repetido para indicar a prescindibilidade da paridade. Ademais, mulheres contrárias à paridade desempenharam um papel importante. Os seus discursos em oposição às medidas funcionaram como respaldo para os homens que, inclusive, iniciavam seus discursos relembrando as palavras de suas colegas.

Na etapa de implementação, agentes panamenhos defensores do *status quo* possuem um amplo leque de formas de desviar do espírito da lei (Krook, 2009). Todas elas ligadas à possibilidade de preenchimento de vagas com homens, diante da inexistência de mulheres interessadas. O mais importante, ocorre na relação entre a direção do partido e a sua Secretaria de Mulheres, ou equivalente, e os acordos informais estabelecidos entre eles. Dado que não há regras formais para como a ausência de interessadas deve ser atestada. Assim, embora a lei por si só já imponha uma barreira a mais para os resultados paritários, já que, até o presente momento, a paridade só foi aplicada às primárias, não é só esse obstáculo formal que opera contra as candidatas.

As formas de resistência na etapa de implementação também ocorreram no Brasil para as normativas de cotas de candidatura, mas não para a paridade – já que esta última não venceu a etapa de formação de agenda enquanto tal. Antes de expor como agentes de resistência atuaram e atuam no Brasil na etapa de formação de agenda, faço duas observações. Em primeiro lugar, destaco que, como essa Tese se dirige à paridade de gênero, eu não analisei todas as propostas que versam positivamente sobre cotas, suas tramitações e debates. Digo isso porque entendo que neste material, também haverá conteúdo sobre a ação de agentes de resistência.

Ative-me, no entanto, às proposições que, originalmente, propunham paridade e foram adaptadas para avançarem à fase de formulação e tomada de decisão e aos processos de reforma eleitoral nos quais procurou-se colocar a paridade na agenda. Ademais, dado que as entrevistadas chamaram atenção para as ameaças de retrocesso como uma estratégia central que impossibilita a organização em torno de algo propositivo como a paridade de gênero, também analisei as proposições que buscam reduzir direitos já conquistados – cotas e recursos de campanha.

A partir desta análise, é possível identificar que defensores/as do *status quo* são majoritariamente homens e mulheres, de partidos fisiológicos com inclinação para a direita, que manifestam um conservadorismo de ocasião (Testa et. al., 2024), ou ainda de partidos confessionais da direita, dentre os quais há quadros da extrema direita. Com destaque para a atuação de mulheres. Isso não quer dizer que as mulheres sejam as principais opositoras da paridade, mas que há uma estratégia utilizada por estes partidos de que sejam elas as ocupantes da linha de frente deste embate, reduzindo-se sobremaneira o desgaste político que poderia afetar homens opostos a tais medidas.

Apesar disso, quando se trata da estratégia de contínua possibilidade de retrocesso, não há muito esforço, no Brasil, para que a resistência seja exercida de forma velada. Deste modo, formas de resistência ativa e visível são colocadas em ação através da apresentação de proposições e pareceres que anulam direitos conquistados e pronunciamentos públicos que questionam a necessidade de cotas. Há, contudo, o esforço de demonstrar que esse é o verdadeiro posicionamento favorável às mulheres e à igualdade entre homens e mulheres¹⁶³. Em síntese, as resistências de defensores do *status quo* são exercidas de forma ativa na etapa de formação de agenda, através de um estrito controle do processo decisório, impedindo a discussão das matérias e preenchendo o espaço legislativo com ameaças de retrocesso.

Em relação aos e às agentes chave de mudança, o primeiro ponto que chama atenção, quando investigamos o caso mexicano, é o papel desempenhado por mulheres em posições de influência nas instituições centrais da democracia e do Estado mexicano. Neste grupo, encontramos tanto femocratas quanto parlamentares e mulheres da elite política com relevante influência no interior dos partidos.

O conceito de femocrata teve origem na Austrália, sendo usado para descrever uma feminista burocrata (Eisenstein, 1995). Inicialmente, o termo foi usado de forma pejorativa, tanto por conservadores, quanto por feministas que viam negativamente as mulheres que adentraram o Estado (Chappell, 2002). Entre as feministas inseridas na administração pública e na literatura na área, o termo começou a ganhar uma conotação positiva, designando mulheres dentro de governos e da burocracia estatal que operam de forma comprometida com o feminismo (Chappell, 2002). Conforme indicam McBride e Mazur (2010), as femocratas desempenham um papel importante na medida em que criam pontes e conexões com homens e

¹⁶³ Que não é a igualdade de gênero, já que esse é um termo proibido.

mulheres no interior da burocracia de Estado que, embora não possuam um conhecimento aprofundado sobre questões e políticas de igualdade de gênero, compartilham da vontade política para promovê-las.

O termo é usualmente usado para designar as mulheres que ocupam a burocracia estatal a partir de cargos no Poder Executivo (Sanchez, 2021). Contudo, aqui, entendo que o conceito é pertinente para designar também as mulheres no interior do Poder Judiciário e de instituições eleitorais. A centralidade da atuação de femocratas para a mudança de políticas no sentido da igualdade de gênero é um elemento já bastante explorado. Nesse sentido, há estudos que descrevem como a sua influência é exercida no interior de agências de políticas para mulheres para a promoção de políticas de igualdade de gênero (Franceschet, 2007), para a manutenção da igualdade de gênero como prioridade em acordos internacionais (Araújo, 2021), para a aprovação de legislações sobre violência doméstica, direitos de trabalhadoras domésticas e cotas de gênero (Sanchez, 2021), sobre violência política de gênero (Sanín, 2020), entre outras.

No caso da paridade de gênero no México, a presença de mulheres comprometidas com a igualdade de gênero no interior, principalmente, de instituições eleitorais, como o INE, e tribunais eleitorais, como o TEPJF, foi fundamental. Como já vimos, a proatividade destas instituições esteve bastante ligada à progressiva chegada de mulheres na ocupação de espaços de poder no seu interior. Embora poucas, essas femocratas foram atoras críticas, atuando de modo individual ou coletivo com o objetivo de promover mudanças em políticas de forma favorável às mulheres (Childs; Krook, 2009).

Nos três países, entrevistadas citaram a atuação de mulheres comprometidas com a igualdade de gênero na esfera representativa por meio de organismos do Poder Executivo voltados para políticas para as mulheres. Órgãos como o INMUJERES no México, o INAMU no Panamá e a SPM (ou Ministério das Mulheres) no Brasil atuaram e atuam na realização de eventos de formação de lideranças, no incentivo à criação de órgão locais de políticas para mulheres, colocando a paridade de gênero em discussão em eventos públicos e contribuindo para a organização de fóruns de mulheres de partidos.

As ações a partir do Poder Executivo vão mais no sentido da mobilização e sensibilização de outros agentes que podem atuar de forma mais concreta para a mudança institucional. É a atuação de agentes através do Legislativo, do Judiciário e de instituições eleitorais, que se torna central nesse processo. E é exatamente este o diferencial do México.

Como vimos na seção anterior, o país conta com uma instituição eleitoral independente e ainda com um tribunal eleitoral. A colaboração destas instituições foi fundamental para o caminho seguido pela paridade no país. Isso porque, no interior destas instituições, havia mulheres efetivamente comprometidas com a igualdade de gênero, conectadas com redes feministas que tinham a paridade de gênero como objetivo.

Retomo aqui o trecho da entrevista de Adriana Favela no qual ela enfatiza a importância de salientar a centralidade da união de mulheres que alcançam diferentes espaços ligados à tomada de decisão, através de casos eletivos ou por designação

É muito importante que você insista muito no fato de que as mulheres que chegam aos cargos de decisão, seja por designação, como eu, seja através da eleição popular, saibam se unir e saibam deixar de lado as suas diferenças, para unirem-se em um projeto comum (Entrevista com Adriana Favela, realizada de modo virtual, dia 15/07/2022).

Mais um ponto a se destacar é o comprometimento de mulheres politicamente influentes com a agenda da paridade. Presidentas e ex-presidentas de partidos, senadoras, ex-senadoras, governadoras e ex-governadoras de Estado. É interessante pensar que esta estratégia reduz o espaço para argumentos sobre o desinteresse das mulheres pela política e sobre a falta de votos e, portanto, mérito das mulheres. Como vimos ao longo desta Tese, agentes da paridade no México relataram terem travado uma batalha importante contra esses argumentos, restringindo ao máximo o seu espaço. Por outro lado, esses enquadramentos possuem uma repercussão relevante no Panamá e no Brasil.

Esse ponto evidencia que o sucesso na adoção de leis de paridade de gênero não se relaciona somente com a presença de mulheres em posições de influência e poder no momento da mudança, mas também com o acúmulo de mulheres comprometidas com a igualdade de gênero que já ocuparam cargos relevantes ao longo do tempo, construindo um capital e uma influência política significativos. O capital político acumulado por essas mulheres contribuiu para a formação de alianças e para o convencimento de aliados, tornando mais alto o custo político de se opor ativamente à paridade. Este conjunto de mulheres comprometidas com a paridade e politicamente influentes revelou-se mais uma causa necessária para a adoção e implementação bem-sucedida da paridade de gênero, presente no México e ausente nos outros dois países estudados.

As estratégias de ação das agentes de mudança vão até onde o processo de cada país caminhou. Nesse sentido, foi possível mapear estratégias colocadas em ação por estas agentes no México na etapa de formação de agenda, formulação da política e tomada de decisão e implementação. No caso do Panamá, as estratégias de mudança se concentram nos dois primeiros estágios. Isso porque, diante das brechas da lei aprovada, o esforço das agentes de mudança está concentrado na dimensão da formulação da política e votação, buscando fechar lacunas. O processo de fechar lacunas foi uma etapa pela qual as agentes mexicanas também passaram e obtiveram sucesso. No caso do Brasil, as estratégias mapeadas no que toca a paridade e as estratégias dessas agentes que interagem com ações de defensores do *status quo* como a já referida estratégia de constante ameaça de retrocesso, estão na etapa de formação de agenda.

Como fica claro no Quadro 14 abaixo, que sintetiza as dinâmicas de cada país, as estratégias de mudança no Brasil podem ser divididas em duas categorias: aquelas que almejam chegar na paridade, que atualmente recebem menos energia e empenho; e aquelas relacionadas ao enfrentamento de recorrentes tentativas de reduzir os direitos já conquistados pelas mulheres no campo da representação política.

Quadro 14. Estratégias em ação nos estágios alcançados pela paridade como política de igualdade de gênero no Brasil, Panamá e México.

	Formação de Agenda	Formulação da Política e Tomada de decisão	Implementação
Brasil	<p>Resistência: apensamento de propostas a outras já existentes, omissão de discussão sobre as matérias, designação de relatores opostos às medidas propostas e postergação das deliberações até o seu arquivamento, apresentação de matérias totalmente contrárias às cotas, retirada de direitos através de pareceres, designação de mulheres como porta-vozes da resistência à paridade, discursos que enquadram a oposição às cotas e à paridade como verdadeira defesa da igualdade, discursos sobre ausência de mérito de mulheres eleitas por cotas, discurso de respeito à democracia.</p> <p>Mudança Paridade: apresentação de propostas,</p>		

	<p>propostas de crescimento gradual de cotas, audiências públicas, apresentação de emendas para PECs mais abrangentes. Mudança</p> <p>Barrar retrocesso: coordenação entre instâncias femininas partidárias e deputadas estaduais para pressionar deputados federais, visibilidade midiática para os retrocessos em jogo, atuação conjunta das lideranças das bancadas femininas do Senado e da Câmara.</p>		
Panamá	<p>Mudança: Difusão do tema em eventos com organismos internacionais, Tribunal Eleitoral e órgão feminino do Executivo, voltados para mulheres de partidos, inclusão da paridade em reformas eleitorais propostas por instituições eleitorais, aproximação de mulheres organizadas de partidos políticos junto ao Tribunal Eleitoral.</p>	<p>Mudança: adoção de discurso didático e alinhado a postura paternal masculina, pressão midiática.</p> <p>Resistência: forte discurso de desinteresse feminino, defesa de cursos de formação, discurso de respeito à democracia, discursos de mulheres contrárias, aprovação combinada com brechas legais.</p>	<p>Mudança: atividades de formação de lideranças femininas realizadas por secretarias de mulheres de partidos, pelo Tribunal Eleitoral, organismos internacionais e Poder Executivo.</p> <p>Resistência: alocação de mulheres na suplência, acordos estabelecidos entre a direção dos partidos e as suas secretarias de mulheres, ausência de recursos financeiros para candidatas – o que reduz o interesse feminino.</p>
México	<p>Mudança: apresentação de iniciativas que subsidiaram debates parlamentares, inserção do tema em reformas eleitorais e constitucionais, pressão midiática, aproximação junto às instâncias jurídicas.</p> <p>Resistência: adiamento estratégico da discussão do tema.</p>	<p>Mudança: formação de rede composta por mulheres influentes e inseridas nas principais instituições políticas e eleitorais do país, criação de jurisprudência para fundamentação de novas mudanças, mobilização discursiva do peso constitucional de tratados e acordos internacionais, mobilização da competição partidária, pressão midiática, posição intransigente quanto à inegociabilidade da constitucionalização da paridade.</p> <p>Resistência: votação unânime favorável à constitucionalização da paridade combinada com a manutenção de brechas na lei eleitoral.</p>	<p>Mudança: judicialização junto aos Tribunais locais e ao TEPFJ, apresentação de soluções ao INE, aprovação moderada com judicialização subsequente.</p> <p>Resistência: listas encabeçadas por homens, ausência de mulheres candidatas ao executivo municipal, mulheres candidatas em distritos perdedores, ausência de candidatas à governação dos Estados, judicialização junto ao TEPJF e tribunais locais.</p>

Fonte: elaboração própria.

Enquanto no Brasil as estratégias de mudança e resistência se concentram na primeira etapa, no Panamá e no México encontramos estratégias nas três etapas aqui divididas. De toda forma, diante do sucesso de agentes de mudança em colocar o tema na agenda, as estratégias de resistência nestes dois países aparecem mais nas duas etapas subsequentes. Tendo em vista os capítulos específicos sobre cada país analisado neste estudo, é importante não interpretar este quadro como uma representação de blocos estáticos de ação por parte de cada grupo. Ao contrário, cada estratégia sintetizada aqui deve ser vista como parte de uma dinâmica interativa, na qual uma estratégia provocou a outra, gerando respostas e contraposições.

Este quadro evidencia dois elementos importantes, mencionados ainda na introdução e no terceiro capítulo e que não receberam tanta atenção ao longo dos capítulos dedicados a cada caso. O primeiro é o caráter intencional do fracasso (Josefsson, 2020). Ou seja, a interação destas estratégias torna evidente que o resultado ruim da paridade no Panamá e a sua dificuldade de entrar na agenda no Brasil não é, simplesmente, resultado de brechas nas leis ou de estratégias ruins de agentes de mudança. Ele é consequência de ações intencionais de agentes interessados/as na manutenção do *status quo*. Considerando a interação de estratégias e de intenções por trás do estágio alcançado pela paridade de gênero e dos seus resultados, adquirimos uma visão mais ampla e completa dos processos de cada país e, principalmente, dos casos de fracasso.

O segundo elemento evidenciado pelo Quadro 14 é o papel das estratégias discursivas. Embora nos capítulos específicos eu não tenha me alongado muito sobre este aspecto, já que os discursos não trouxeram elementos marcadamente novos para o debate, é interessante considerar o seu papel. Nesse sentido, as estratégias sintetizadas no quadro, demonstram como a atenção às ideias, enquanto conteúdo substantivo do discurso, ao processo interativo de transmissão do discurso, sua forma, suas razões e seu emissor ou sua emissora ajudam na compreensão de mudanças e continuidades nas instituições (Schmidt, 2010).

Assim, vemos que se repetem no Panamá e no Brasil estratégias discursivas ligadas a quem transmite o discurso, nesse caso, mulheres contrárias à paridade ou às cotas. Ou ainda, quando partem de homens, estes discursos muitas vezes repetem as palavras proferidas por mulheres. No campo das ideias que não são novidades, já tendo sido mapeadas previamente, vemos a mobilização do discurso da meritocracia, da oposição entre democracia e a aplicação

de cotas e paridade, do desinteresse feminino e, ainda, disputas discursivas relativas a que posição (contrária ou favorável à paridade) está mais do lado das mulheres. Algo interessante para pontuar, é que, embora essas estratégias tenham sido posicionadas em uma etapa específica no processo da política, elas não têm um papel restrito a esta fase. Ou seja, enquadramentos discursivos aplicados estrategicamente na fase de formulação e votação, como é o caso da ideia do desinteresse feminino, têm efeitos também na fase de implementação.

7.4 Dimensões Históricas e Contextuais da Onda de Paridade

Os arranjos institucionais, agentes-chave e estratégias mobilizadas discutidos neste capítulo estão contextualizados em um panorama histórico que abrange dimensões globais, regionais e nacionais. Embora os países analisados compartilhem características comuns dos contextos global e regional, eles apresentam divergências significativas em seus contextos nacionais particulares. Estas diferenças tornam-se especialmente relevantes durante os períodos em que a chamada "onda" de paridade de gênero ganhou impulso na América Latina.

A concepção de uma onda transnacional de implementação de uma política, neste caso da paridade de gênero nas esferas representativas, baseia-se, em boa medida, no conceito de difusão de política. Este conceito descreve o processo através do qual instituições, normas, práticas e comportamentos são transmitidos de uma jurisdição para outra com a contribuição de fatores externos e de redes transnacionais de políticas (True; Mintrom, 2001; Piatti-Crocker, 2019). Assim como o processo individual de cada país que passou de cotas para a paridade começa ainda nos passos dados para a implementação de cotas, a formação de redes regionais que influenciaram a adoção da paridade de gênero não começou especificamente com foco na paridade.

Não é minha intenção aqui retomar os processos de formação de redes transnacionais de mulheres na América Latina. De toda forma, alguns elementos devem ser resgatados. As Conferências Internacionais da ONU sobre a Mulher, iniciadas em 1975 no México, forneceram um ambiente favorável à proliferação de redes internacionais de mulheres e de organizações não governamentais internacionais (True; Mintrom, 2001). As Conferências - com destaque para a Conferência e todo o processo de Pequim - marcaram uma nova era em que muitos grupos nacionais se voltaram à formulação de políticas públicas, o que exigiu habilidades especializadas, recursos materiais e alianças vitais com organizações governamentais e internacionais (Alvarez et. al., 2003).

Buscando participar ativamente dos processos da ONU, militantes formaram vínculos intra e inter-regionais (Alvarez et. al., 2003). Tais redes tiveram papel decisivo para a difusão de políticas de igualdade de gênero como órgãos de transversalização de gênero (True; Mintrom, 2001) e a adoção de cotas de candidatura (Piatti-Crocker, 2019). Além das Conferências internacionais, também contribuíram para a formação destas redes a realização, desde a década de 1980, tanto das Conferências Regionais da CEPAL sobre a Mulher Latino-americana e Caribenha (Piatti-Crocker, 2019), quanto dos Encontros Feministas Latino-Americanos (EFLAC) (Alvarez et. al., 2003).

Como vimos ainda na Introdução, foi a partir da segunda metade da primeira década do século XXI que as reivindicações por paridade de gênero na política conquistaram espaço na América Latina. Portanto, em um momento em que redes regionais já haviam adquirido uma experiência considerável em atividades de *advocacy* nas áreas de enfrentamento à violência contra mulher, saúde, direitos sexuais, direitos reprodutivos e cotas para mulheres nos espaços de representação política (Alvarez et. al., 2003). Se olharmos apenas o espaço entre 2009 e 2015, período que parece marcar a crista desta onda, foram oito países que aderiram à paridade de gênero. Neste processo, as Conferências Regionais sobre a Mulher da América Latina e do Caribe realizadas pela CEPAL, foram centrais para modular o discurso sobre a paridade difundido na região, assim como o haviam sido para a implementação de cotas (Piatti-Crocker, 2019).

Considero importante lembrar que a influência das Conferências e o conteúdo dos Consensos produzidos por elas, não deve ser visto apenas como um elemento externo, mas como uma consequência das redes constituídas anteriormente entre feministas latino-americanas. Nesse sentido, a partir dos movimentos descritos acima, muitas feministas importantes da região permaneceram integradas no sistema ONU (Alvarez et. al., 2003). Como nota Cecilia Moreno:

Então, dentro deste grupo que era muito fechado, eram as feministas das antigas. Elas conseguiram influenciar a CEPAL e muitas delas ficaram como consultoras. Já não estavam em suas organizações, mas ficaram inseridas em todo o sistema das Nações Unidas, incidindo nas decisões. Isso ajudou a CEPAL, que está no sistema das Nações Unidas, obviamente na direção dos consensos e das declarações. (Entrevista com Cecilia Moreno, realizada de modo virtual, dia 27/09/2022).

Além da CEPAL, outras organizações regionais foram centrais para a projeção alcançada pela paridade. Em sua pesquisa, Piatti-Crocker (2019) mapeou como influentes no

tema: o Parlamento Latino-Americano e Caribenho – PARLATINO, a ONU Mulheres e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Em entrevista, agentes do México e do Panamá citaram ainda a Comissão Interamericana de Mulheres – CIM da Organização de Estado Americanos – OEA.

Outra consideração fundamental para entender os elementos que compõem a chamada “onda” de paridade é que o período em que o discurso da paridade ganhava força na região também correspondeu a um contexto de ascensão de governos de esquerda na América Latina, governos que chegavam ao poder após décadas de autoritarismo e neoliberalismo. Estudos que procuraram verificar os resultados de políticas de igualdade de gênero sob tais governos apontam que, para além da ideologia, foram importantes o tipo de esquerda do partido que chegou à presidência, a presença de fortes mobilizações feministas e o tipo de políticas de gênero pleiteadas, tendo havido uma maior abertura aos temas relativos à representação política feminina e ao combate à violência contra as mulheres (Blofield et. al, 2017; Blofield; Ewig, 2017; Filgueira; Franzoni, 2017; Funk, et. al, 2017).

O ponto que parece relevante destacar é que o contexto de chegada de governos de esquerda ao comando de mais da metade dos países latino-americanos (Blofield et. al, 2017) pode ter contribuído para o espaço adquirido pela agenda de paridade na região. Em primeiro lugar, porque espera-se que os partidos de esquerda sejam mais comprometidos com a promoção de temas relacionados à igualdade de gênero (Caul, 1999) e, neste campo, as reivindicações por representação política – junto com o enfrentamento à violência – parecem gerar menos resistência. Dessa forma, abrir espaço para esta agenda pode ter sido conveniente a alguns destes governos¹⁶⁴. Em segundo lugar, porque, junto com os governos de esquerda, chegaram aos espaços de poder¹⁶⁵ e ganharam maior influência mulheres feministas comprometidas com a promoção de políticas de igualdade de gênero.

Ao estudar a difusão de políticas de paridade de gênero na América Latina, Piatti-Crocker (2019) considera que a maioria dos países que adotaram dispositivos legais nesse sentido, o fizeram enquanto governados por partidos de esquerda. No entanto, este não parece ser o caso, já que ela classifica como presidentes de esquerda tanto o mexicano Enrique Peña Nieto, quanto o argentino Mauricio Macri – ambos posicionados à direita do espectro político.

¹⁶⁴ Essa reflexão não significa que não considero que poderia haver um comprometimento real de governos de esquerda no contexto da “Onda Rosa” com a paridade e igualdade de gênero.

¹⁶⁵ Obviamente em menor proporção que homens e, provavelmente, que mulheres não feministas.

Nem México, nem Panamá, os países analisados nesta Tese que adotaram leis de paridade de gênero, tiveram governos de esquerda no período conhecido como Onda Rosa. A esquerda também não era maioria no Congresso da União mexicana em 2014, quando a paridade foi constitucionalizada. Por outro lado, o Brasil teve presidências de esquerda nos anos iniciais de difusão do discurso de paridade de gênero, que se estenderam durante os principais anos de adoção e implementação de dispositivos nesse sentido na região.

Pontuo, contudo, que, em 2019, quando foi aprovada a chamada paridade em tudo o partido posicionado à esquerda, MORENA, ocupava a presidência do país e, também, a maioria na Câmara alta e na Câmara baixa do Parlamento. Muito diferente do que ocorria com o Brasil que, em 2019, vivia sob um novo momento histórico, não só regional, mas global, a chegada ao poder de governos de extrema-direita.

Ainda assim, a presença significativa de partidos de esquerda nos governos da região pode ter ampliado tanto o espaço prático quanto discursivo da paridade de gênero. Pode ser relevante considerar que, de fato, os três primeiros países que adotaram dispositivos de paridade de gênero – Costa Rica, Equador e Bolívia – estavam sob presidências de esquerda. Mas, como vimos, essa influência política é apenas parte de um quadro mais amplo. As redes transnacionais e regionais de mulheres e feministas, amplamente estabelecidas e reforçadas por Conferências Regionais, desempenharam um papel crucial na promoção da paridade de gênero. Essas redes têm funcionado como um importante veículo para a troca de ideias, estratégias e práticas bem-sucedidas, contribuindo significativamente para o avanço das políticas de igualdade de gênero na região.

Portanto, a contribuição dos governos de esquerda deve ser vista como complementar aos esforços colaborativos e transnacionais que moldam o cenário da luta pela igualdade de gênero na América Latina. A sua influência parece mais evidente se tomada em conjunto como um fenômeno regional, do que se analisada em cada caso individualmente. Ou seja, a presença de uma presidência de esquerda não pode ser classificada nem como causa necessária, nem suficiente para o avanço da paridade no âmbito doméstico. Entendo que até que ponto a chamada “Onda Rosa” apenas coincidiu ou pode ter influenciado a “onda” de paridade regionalmente, ainda merece melhores investigações.

Como vimos ao longo desta Tese, esta conjuntura regional teve impactos diferentes nos países aqui estudados no que se refere ao espaço conquistado pela agenda de paridade de

gênero. A análise de cada caso de modo individual evidencia que se combinam, com as influências transnacionais, as estratégias colocadas em ação, os atores e atorras comprometidos com a paridade e o local ocupado por eles e elas, além dos arranjos institucionais vigentes e o peso adquirido por normas internacionais de direitos humanos – e sua mobilização estratégica.

Como vimos, quando as transições para a paridade estiveram mais fortes, entre 2009 e 2012, as parlamentares do Brasil eram menos de 10% na Câmara de Deputados, e 12% do Senado, possuindo uma influência bastante reduzida. Ademais, outras batalhas estavam sendo travadas no âmbito da conquista de espaço no interior das instituições para as mulheres. Nos anos seguintes, em que a paridade se espalhou mais pela América do Sul, chegando à Venezuela, pelo menos discursiva e normativamente¹⁶⁶ em 2015, Argentina, em 2017, e ao Peru, em 2019, o contexto político brasileiro já havia se tornado muito adverso para esta pauta.

Nesse sentido, se, por um lado, a chamada Onda Rosa não coincidiu, no Brasil, com o avanço de discussões sobre a paridade de gênero, o seu fim, sim, foi concomitante a um momento politicamente hostil às demandas de mulheres. Não poderia ser diferente, em um momento político que teve como marcos a força adquirida por discursos antigênero no âmbito parlamentar (Biroli, 2020) e um processo de *impeachment* – chamado de golpe parlamentar – repleto de violências políticas de gênero contra a primeira presidenta do Brasil (Matos, 2019). Assim, enquanto a paridade ainda se espalhava pela América do Sul, o cenário político brasileiro alcançava uma nova fase – caracterizada pela chegada significativa de mais mulheres e da extrema-direita aos espaços de poder. Uma fase na qual, como definiu a Deputada Erika Kokay em entrevista, citando Nelson Rodrigues, “o absurdo perdeu a modéstia”.

As observações e análises que trouxe nesta seção, combinadas com todo o trabalho dos capítulos anteriores, evidenciam como tendências internacionais compartilhadas podem conduzir a resultados distintos em diferentes contextos nacionais, sendo importantes as sequências de eventos, o *timing* dos acontecimentos, as especificidades institucionais (Waylen, 2009) e, ainda, as estratégias e ideias empregadas por agentes interessados/as (Thelen, 2003; Schmidt, 2010).

¹⁶⁶ Mas não com os resultados almejados.

7.5 Diferentes Estágios e Diferentes Sentidos para a Paridade de Gênero

Como vimos na Introdução, quando se fala de uma “onda” de paridade de gênero da América Latina, recorre-se também a noção de que há um enquadramento discursivo compartilhado entre agentes de mudança da região. Tal enquadramento teria tido como mecanismo propulsor, justamente, os fatores analisados na seção anterior, Consensos de encontros regionais e redes transnacionais de mulheres e feministas.

Ainda na Introdução, trouxe os elementos já identificados pela literatura como característicos da definição da paridade latino-americana. Fundamentais aqui são a ideia de que a paridade de gênero é condição para a verdadeira democracia e o abandono da ideia de ação afirmativa transitória, empregado para a aprovação de cotas (Piscopo, 2016; Alterio, 2021). Ademais, no âmbito do enquadramento regional, a paridade ganhou contornos interseccionais, através da atuação conjunta de ativistas negras e indígenas¹⁶⁷. Outro ponto que mencionei na Introdução foi a ideia de que a paridade não é enquadrada em oposição às cotas, mas como um novo passo em um mesmo caminho. Nesta seção, retomo estes aspectos, à luz das análises proporcionadas por esta Tese.

A diferença entre política de cotas e paridade de gênero está marcadamente presente nas falas de agentes de mudança mexicanas. Essa distinção foi salientada em entrevistas para essa pesquisa, mas também em discursos parlamentares e em sentenças judiciais. A diferença foi afirmada principalmente através do aspecto da transitoriedade, presente na política de cotas, em contraposição ao caráter não temporal da paridade. Ademais, surgiram colocações no sentido de que as cotas foram um primeiro passo, mas é a paridade que é sinônimo de igualdade e justiça de gênero. Algumas colocações avançaram mais, como a ideia de que a paridade “altera a receita do bolo” e ainda, retomaram a definição de Rosa Cobo (2002):

Não se trata de uma nova lei de cotas em que órgãos autônomos, partidos, governos e tribunais argumentam com pesar que cabe a eles colocar mulheres ou que não há mulheres candidatas e que isso complica o processo eleitoral. Endossamos a declaração de Rosa Cobo: a paridade é uma proposta política discutida porque ataca o núcleo básico da democracia patriarcal, ao propor uma nova distribuição de poder entre homens e mulheres, de maneira que seu objetivo é alterar esta estrutura profunda de poder.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Conforme relatado em entrevista.

¹⁶⁸ María Wendy Briceño Zuloaga em: **CÂMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. DECRETO** por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de

Contudo, esta distinção não foi tão evidente em entrevistas e discursos proferidos por agentes de mudança situadas no Panamá e no Brasil. No Panamá, enquanto algumas agentes de mudança mobilizaram o termo “paridade”, outras referiram-se a ideia de “cotas de 50%” e, em discursos na Assembleia Nacional, destacaram que seria uma medida transitória. A adesão a este enquadramento parece ser reflexo do ambiente ainda hostil à paridade que, como vimos no Capítulo 5, prevalece no país. Dessa forma, diferente do que acontece no México, no Panamá, enquadrar a paridade – ou cotas de 50% - como medida transitória ainda pode ser estrategicamente importante.

Nesse sentido, os enquadramentos dados em cada país também são reflexos dos contextos nacionais e da avaliação de agentes de mudança a respeito de até que ponto a abertura para o tema existente no país permite chegar. Contudo, não excluo a possibilidade de que uma mobilização mais limitada da paridade traduza uma menor apropriação sobre o tema entre agentes de mudança ou, ainda, uma escolha estratégica ruim.

Evidentemente, como não se debateu no âmbito parlamentar propostas diretamente voltadas à paridade de gênero no Brasil, o volume de discursos neste âmbito que contém alguma definição sobre ela é reduzido. Nesse sentido, da mesma forma que ocorre no Panamá, o enquadramento dado à paridade no Brasil, no âmbito parlamentar, reflete o cenário nacional e uma análise referente sobre o que é possível no país. Assim, entendo que, no âmbito dos discursos parlamentares proferidos, prevalece no país o enquadramento que vê as cotas como caminho para a paridade. Como evidencia a fala da então Senadora Fátima Bezerra (PCdoB):

A paridade de gênero não é uma pauta vazia. As mulheres são mais de 50% da população brasileira, e ocupam parcelas ínfimas das câmaras de vereadores, assembleias legislativas, na Câmara dos Deputados e mesmo aqui no Senado. O que se pede não é a inversão da situação atual. Queremos apenas igualdade! Sabendo da dificuldade de que uma pauta que prevê igualdade entre homens e mulheres seja votada e aprovada no Congresso, aceitamos negociar patamares menores de garantia de participação feminina, para 30%. Ainda assim, não conseguimos avançar. Partimos, então, para uma medida escalonada, que chegaria a 16% de mulheres eleitas após três pleitos. E é inacreditável que nem assim a Câmara acolheu a proposta¹⁶⁹.

los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Proceso Legislativo. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junho de 2019.

¹⁶⁹ **BRASIL**. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2015. Altera o Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal para reservar vagas para cada gênero nas três legislaturas subsequentes. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 17 jul. 2015.

Em um contexto em que o que se consegue debater, minimamente, são avanços pequenos em percentuais de cotas de candidatura, ou reserva de vagas que chegam até 16%, a única forma possível de se falar em paridade é referindo-se a ela como um horizonte. Um horizonte distante que pode ficar mais próximo, caso aprimoramentos mais ambiciosos sejam incorporados.

Analisando conjuntamente todas as definições de paridade de gênero apresentadas por entrevistadas e mapeadas através de documentos legislativos e da justiça eleitoral, prevalece a associação entre paridade e justiça. Como já argumentei em outro espaço (Winter, 2019), a relação entre paridade de gênero na política e o percentual de mulheres na população geral do país, por mais que seja frequente, não é um enquadramento autossuficiente, estando comumente atrelado a uma definição de justiça e equidade.

Como vimos, a definição de paridade de gênero trazida pelo Consenso de Quito já demarcava a mobilização do conceito de forma transcendente à ocupação paritária de cargos eletivos. Nos três países essa compreensão se repetiu entre entrevistadas e em discursos parlamentares. A ideia de que a paridade é mais do que apenas a ocupação de cargos eletivos abrange diferentes complementos. Por um lado, enfatiza-se que não basta ter números e presença, é preciso ter poder de fato. Destacou-se, principalmente entre as mexicanas, a presença em Comissões parlamentares importantes e, dentro delas, a ocupação de presidências.

Além disso, esse enquadramento também enfatiza que a paridade deve ser uma política que atravessa toda a administração pública, presente nos órgãos dos três poderes. Avança-se ainda para dizer a paridade de gênero não deveria reger apenas os órgãos públicos, mas também postos privados em empresas. Ademais, o conjunto de falas analisadas expressa a redivisão dos trabalhos de cuidado como condicionante central para a paridade de gênero na política.

Considero que, embora este enquadramento seja potente, ele pode ofuscar o caminho através de medidas restritas, porém concretas. Digo isso, pois em algumas falas, entre agentes brasileiras, que posicionaram a paridade como algo mais amplo, parecia haver um posicionamento contrário a uma “paridade por decreto”. Como entendem que o número paritário nos espaços de poder não é suficiente e que a paridade deveria ser mais do que isso, talvez concluam que não vale a pena 'brigar' por ela enquanto dispositivo legal de paridade de gênero – restrito apenas à presença – na esfera representativa. De toda forma, entendo que as

entrevistas que realizei no Brasil não são suficientes para fazer mais do que pontuar tendências observadas.

Outro elemento que procurei analisar no conteúdo das entrevistas e nos discursos proferidos no Parlamento de cada país, foi a existência de um enquadramento interseccional dado à paridade de gênero. Como coloquei na Introdução, Cecilia Moreno, ativista feminista e do movimento de mulheres negras panamenhas, descreveu o trabalho feito para que esse enquadramento fosse dado no âmbito regional. Segundo ela:

A primeira vez que o termo “mulheres afrodescendentes” foi incorporado em uma declaração da CEPAL foi em Quito, no Consenso de Quito. E só foi feita menção na declaração uma vez. Foi depois de Quito, que veio Brasília, onde se incorporou em todos os parágrafos da declaração... Porque se pediu, porque as mulheres presentes pediram. Foi feita uma reunião, antes da conferência, também em Brasília, que era exclusiva de mulheres indígenas e afrodescendentes, que foi financiada pela UNIFEM. Eu participei desta reunião e nesta declaração, o acordo entre as indígenas e as afrodescendentes foi que cada vez que se mencionasse as indígenas também deveria se mencionar as mulheres afrodescendentes. Então, seguindo um pouco essa demanda das mulheres, foram feitas considerações na Declaração de Brasília. (Entrevista com Cecilia Moreno, realizada de modo virtual, dia 27/09/2022).

Também no âmbito da Conferência de Brasília, foi produzido o Documento Conceitual Desafios e Oportunidades do Empoderamento Econômico das Mulheres Afrodescendentes. No que toca à participação política das mulheres e a paridade de gênero, o documento faz uma crítica aos vazios do Consenso de Quito que, ao retomar a história da participação política das mulheres na região e os efeitos das políticas de cotas adotadas, não faz referências às correlações étnico-raciais (*Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora*, 2010). Diante disto, o documento aponta para a escassez de mulheres negras eleitas para postos nos parlamentos da região.

O documento reafirma que a falta de representação política com paridade de gênero é uma evidência da discriminação contínua contra as mulheres (*Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora*, 2010). Mas ressalta que isso não é suficiente. É necessário atrelar a reivindicação por paridade a uma proposta - essencial para a democracia na região - de enfrentamento à sub-representação da população negra e, particularmente, das mulheres negras (*Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora*, 2010).

Mas até que ponto os países que adotaram previsões de paridade de gênero seguiram este enquadramento e, mais do que isso, transformaram-no em uma medida objetiva? Cecilia Moreno conta que, no Panamá, esta abordagem interseccional da paridade não foi seguida:

Há prioridades e prioridades na agenda, agora mesmo na agenda das mulheres políticas não existe a mulher afrodescendente. Ou seja, há duas agendas paralelas, em uma estão os afrodescendentes, as organizações de afrodescendentes de mulheres e não só de mulheres, mistas e não mistas. E em outra está o movimento de mulheres. (Entrevista com Cecilia Moreno, realizada de voto virtual, dia 27/09/2022).

Em 10 das 22 entrevistas que realizei para esta Tese, a paridade de gênero recebeu uma definição interseccional. Além disso, na Assembleia Nacional panamenha, este enquadramento foi dado apenas pela então Deputada Ana Matilde Gomez, também entrevistada aqui. No México, pelo menos oito manifestações em plenário reforçaram que a paridade de gênero deveria implicar em menores dificuldades para a eleição de mulheres negras e indígenas. Este número, certamente, não é o suficiente para indicar enquadramentos predominantes nos países estudados, mas o seu conteúdo traz algumas reflexões.

Diferente do Brasil, Panamá e México têm um sistema político que garante a presença de representantes indígenas e, portanto, a questão da aplicação da paridade de gênero nas circunscrições ou nas comarcas indígenas também virou tema de debate. Nesse sentido, no México, a maior parte de manifestações sobre a participação política de mulheres indígenas celebravam a aplicação da paridade nestas circunscrições. Afirmando que nenhum uso e costume poderia ser alegado contra os direitos políticos das mulheres. Nenhuma das mulheres que se pronunciou desta forma no plenário era indígena. Aqui, avalio que seria interessante avançar por pesquisas que investiguem em detalhe a aplicação da paridade nas circunscrições indígenas e entre as mulheres destas comunidades.

Em entrevista, Adriana Favela observou que:

Mas, de fato, veja, no México não apenas nos tornamos um país paritário, nos tornamos um país também inclusivo porque já temos ações afirmativas para que também cheguem a esses cargos de eleição popular, pessoas da diversidade sexual, pessoas imigrantes, pessoas indígenas, pessoas afromexicanas e pessoas com deficiência. Porque toda a população precisa estar representada. Então, temos mulheres desses cinco grupos, assim como os homens, certo? Que também os partidos não queriam, é que eles não querem nada! (Entrevista com Adriana Favela, realizada de modo virtual, dia 15/07/2022).

De fato, para o ciclo eleitoral 2020-2021, o INE publicou o Acordo INE/CG18/2021, que estabeleceu, pela primeira vez, regras afirmativas para a eleição de candidaturas afro-mexicanas. De acordo com as novas regras, para as deputações eleitas por maioria simples, os partidos devem postular pelo menos três fórmulas com pessoas afro-mexicanas. Para as deputações eleitas pelo princípio de representação proporcional, deve ser postulada pelo menos uma fórmula por partido integrada por pessoas afro-mexicanas. Esta fórmula deve ser alocada entre as dez primeiras posições da lista. O total de 4 fórmulas afro-mexicanas para as deputações deve ser preenchido de forma paritária. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Geografia do México (INEGI), 2% da população do México se identifica como afro-mexicana¹⁷⁰.

Nas eleições de 2024, o Acordo INE/CG625/2023 acrescentou ainda a reserva de uma fórmula por partido ao Senado por maioria simples para candidaturas afro-mexicanas. O mesmo acordo estabelece que pelo menos 39 fórmulas de candidaturas por partido serão ocupadas por indígenas, população que corresponde a 9,4% da população do país¹⁷¹. Ao todo, são no mínimo 24 candidaturas indígenas para deputações e 5 para o Senado. São nove as fórmulas que devem ser conformadas com pessoas com deficiências, 8 delas para a Câmara de Deputados e uma para o Senado. Cada partido deve ter, também, 4 fórmulas de candidaturas preenchidas por *pessoas da diversidade sexual*. Destas, três são fórmulas que concorrem à deputação e uma ao Senado. Por fim, 5 candidaturas à deputação e uma ao Senado devem ser compostas por pessoas migrantes ou residentes no exterior. Como apontou Adriana Favela, em todas as modalidades de reserva de candidatura deve haver paridade de gênero.

Não foi possível incluir nesta pesquisa como se deu a inclusão destas modalidades de ação afirmativa nas regras eleitorais mexicanas. Portanto, é difícil afirmar que elas são decorrentes da paridade de gênero. Embora elas possam não ser consequência da anterior institucionalização da “*paridade em tudo*”, entendo que este passo sinaliza um caminhar da paridade para uma abordagem cada vez mais interseccional. Reconhecendo a existência de outras minorias políticas. Isto indica que a adesão ao enquadramento de “paridade de gênero”,

¹⁷⁰ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE). Informe sobre la situación de los Afro-mexicanos en México. México: INE, 2023. Disponível em: https://igualdad.ine.mx/wpcontent/uploads/2024/02/Informe_Afromexicanos_13_10_23_1.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

¹⁷¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). A propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas... Datos Nacionales. México, 2022. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

ao invés de cotas, não fecha – necessariamente – as portas ao reconhecimento de outros grupos para além de uma suposta *divisão universal entre dois sexos*.

Nesse sentido, entendo que o estudo em profundidade de países que adotaram dispositivos de paridade de gênero e, principalmente, dos passos seguintes – ou paralelos – que foram dados em suas legislações eleitorais responde críticas como as encontradas em Alterio (2021), que classifica como ponto fraco da paridade o fato de ela fechar as portas para reivindicações de outros grupos minoritários. Este pode ter sido o caso na França, onde a paridade surgiu em oposição às cotas. Mas não me parece ser o caso na América Latina. Ademais, entendo que estes novos passos da legislação eleitoral mexicana apontam para uma evolução gradual da definição de paridade – retorno a este ponto em breve.

No Panamá, país no qual 32,8% da população se autodeclara afropanamenha e 14,4% indígena¹⁷², não há nenhuma medida afirmativa para garantir candidaturas destas populações, ou para garantir a sua viabilidade. Apesar disso, a existência de 6 comarcas indígenas que elegem deputados nacionais assegura certo nível de representação indígena na Assembleia Nacional. Já no Brasil, como vimos, não há legislação referente a modalidades de cotas de candidaturas para a população negra, nem para a população indígena. De toda forma, como no Brasil, desde 2014 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a coletar dados raciais dos candidatos e candidatas, é possível avaliar a diversidade – ou não – das mulheres eleitas no país e dos resultados das cotas de gênero.

Neste sentido, Campos e Machado (2020) observam que as cotas de gênero adotadas no Brasil não promovem igualmente a inclusão de candidatas brancas e negras. Conforme eles indicam, com base nos dados disponibilizados pelo TSE, as mulheres negras corresponderam a 13% do total de candidaturas à Câmara de Deputados em 2014, número que subiu apenas para 14% em 2018 (Campos; Machado, 2020). Em 2022, as mulheres negras corresponderam a 18% do total de candidaturas às deputações federais (TSE, 2022). Além disso, as candidaturas de mulheres negras apresentam uma taxa de sucesso inferior em comparação com as candidaturas de mulheres brancas (Machado et. al., 2022).

Não é possível, no caso do Brasil, afirmar se a agenda da paridade caminha junto com uma abordagem interseccional, porque ela simplesmente não avança. Há, contudo, desde 2020, medidas que visam tornar as candidaturas negras mais viáveis, através da destinação de recursos de campanha de maneira proporcional ao número de candidaturas de pessoas negras. Decisão que foi resposta à provocação à ação advinda da Deputada Federal Benedita da Silva (PT).

¹⁷² De acordo com o censo de 2023 realizado pelo Instituto Nacional de Estatística e Censo (INEC).

Outro incentivo às candidaturas negras foi a contabilização em dobro dos votos recebidos por elas para a distribuição do Fundo Eleitoral. Depois da adoção de tais medidas, a bancada feminina na Câmara dos Deputados ficou ligeiramente mais diversa. Dentre as mulheres eleitas, o percentual de mulheres negras subiu de 17% em 2018, para 32% em 2022 (Sacchet et. al, 2022).

Durante a entrevista com a Deputada Federal Erika Kokay (PT), medidas para eleição de mais mulheres e de pessoas negras foram retomadas em conjunto, como parte da mesma história no caminho de uma representação mais inclusiva e descritiva em relação a população brasileira. Esta foi apenas uma entrevista, mas que parece sinalizar um posicionamento compartilhado por mais mulheres políticas posicionadas à esquerda.

O enquadramento interseccional dado progressivamente à paridade de gênero em documentos regionais – assim como a própria agenda da paridade de gênero – não traduz uma imposição externa, mas sim o resultado de esforços de mulheres negras em rede, para a evolução desta definição (Botosso, 2021). É esperado que estes mesmos esforços transpareçam na esfera doméstica, influenciando na evolução da definição da paridade de gênero. Contudo, ainda há um caminho considerável a ser percorrido para que a abordagem interseccional da paridade de gênero ultrapasse a esfera discursiva e se traduza em medidas concretas. Reconheço que esta pesquisa não pode avaliar essa distância, sendo necessários futuros esforços com este propósito.

Nas palavras de Cecilia Moreno:

Bom, realmente, a paridade como conceito obviamente tem a ver com o estabelecimento de normas iguais para homens e mulheres. As mesmas oportunidades, acesso às mesmas oportunidades, que não haja uma distinção por sexo, etnia, raça, nem nenhuma outra condição pessoal para poder ter oportunidades como cidadãs. Ou seja, é um conceito que deve estar impregnado na cultura de maneira que possamos realmente garantir que se cumpra, porque está na norma, mas não na cultura. (...) E o conceito de paridade realmente tem evoluído porque, originalmente, para as mulheres, a paridade era somente participação política nas eleições. Contudo, nos últimos anos, o conceito de paridade está tendo uma dimensão um pouco mais ampla, que inclui a multidimensionalidade, ou seja, a interseccionalidade... Então, eu acredito que deve seguir evoluindo e vai seguir evoluindo até que o conceito de paridade seja uma prática cotidiana. (Entrevista com Cecilia Moreno, realizada de voto virtual, dia 27/09/2022).

A ideia de evolução do conceito e com ela a chegada de novos temas e novas reflexões sobre potencialidades e limites da “paridade” transpareceu nas entrevistas e discursos de agentes mexicanas.

Em uma entrevista, foi relatada uma tensão entre o pressuposto binário da paridade e “novas” identidades de gênero não binárias. Para esta entrevistada, a identidade de “gênero fluído” distorceria numericamente a paridade. Ela questionou “se você quer ser deputada, mas não é nem homem, nem mulher, te colocamos onde? Nos 50% de que sexo?”. São, justamente, estes posicionamentos que são criticados por Alterio (2021) como inerentes à agenda de paridade.

Conforme Alterio (2021), o grande problema de definições da paridade ancorada na ideia de dualidade anatômica ou de duas metades da população está na completa exclusão da população intersexual e não binária. Exclusão que, como ela aponta, significa um retrocesso em lutas feministas dos últimos anos (Alterio, 2021). As questões trazidas por Alterio (2021) nos conduzem a refletir sobre em que ponto a paridade, geralmente entendida como medida progressista e uma solução para parte das insuficiências democráticas, pode se tornar conservadora.

Entendo que estas questões evidenciam limites da paridade de gênero, ao mesmo tempo que podem sinalizar para um novo passo que deve surgir no horizonte normativo. Nesse sentido, Rubio-Marín (2021) traz alguns pontos interessantes. Sem negar a relevância das questões trazidas por Alterio (2021) e, na verdade, concordando com as contradições entre a busca pela superação de categorias de gênero e a concomitante insistência em um binarismo sexual, Rubio-Marín propõe que busquemos alternativas de conciliação. Ou seja, alternativas que mantenham a orientação da paridade de gênero na representação como parte de uma nova forma de democracia, mas que não incorram em um binarismo inexorável.

Ela sugere, como exemplo de fórmulas paritárias criativas, a imposição de limites, de modo que nem homens nem mulheres ultrapassem 50% de assentos (Rubio-Marín, 2021). Aqui, ela está considerando a aplicação apenas no legislativo, mas algo parecido poderia ser formulado para todos os espaços de tomada de decisão. Tal mudança, claro, envolveria a construção de novos argumentos e enquadramentos para a paridade de gênero. O que não seria uma novidade para um conceito que segue se transformando.

Outro elemento interessante sobre a evolução da definição de paridade de gênero, trazido pelas agentes de mudança mexicanas, reside nas expectativas de mudança no conteúdo substantivo da representação política. Conforme achado de Piscopo (2016), as proponentes da paridade na América Latina já não fundamentam suas reivindicações em ideias de que as mulheres vão transformar a política, avançando pautas de interesse feminista. De fato, esta ideia esteve fortemente presente entre agentes de mudança mexicana.

Algo que também defendemos, porque assim fomos entendendo, é que essa exigência constante às mulheres de que, ao chegarem ao poder, tenham uma perspectiva de gênero ou que, por terem chegado, devam responder à agenda feminista foi uma discussão muito forte que tivemos. Mas, chegamos à conclusão de que o direito das mulheres é acessar o cargo de eleição igual a qualquer homem e que o direito de qualquer pessoa é pensar e ter a ideologia que quiser. Portanto, não era condição ter nenhuma formação em gênero. Idealmente, é o que queremos. Mas queremos que isso seja não só para as mulheres, mas também para os homens. Claro que, com o passar do tempo, nos perguntamos "vale a pena estimular companheiras que acabam sendo piores que homens?". Há quem diga que não, eu sou das que digo que sim. Isso quer dizer que estamos cumprindo nossa tarefa de garantir o acesso ao poder. (Entrevista com Claudia Pesado, realizado de modo virtual, dia 06/08/2022).

Ideias como a mobilizada no trecho acima foram frequentemente identificadas no México. Entre as agentes panamenhas essa ideia também foi recorrente. Já no Brasil, esse entendimento parece ter menos força. Parte da falta de adesão a ele pode estar justamente no papel que mulheres parlamentares têm tido no país, na promoção de agendas que retrocedem nos direitos das mulheres. De toda forma, parece que a adesão a um enquadramento que descola a representação descritiva da representação substantiva é um estágio importante do caminho para a paridade e da paridade como caminho.

Como eu já havia encontrado na Bolívia (Winter, 2019), agentes de mudança do México e do Panamá enfatizaram que primeiro é necessário a presença, mas depois – como parte integrante da paridade – deve-se buscar por um lado uma paridade substantiva, no sentido de paridade de poder e, por outro, uma representação substantiva no sentido da conquista de direitos das mulheres e do comprometimento com uma agenda emancipadora.

Mas isso não termina aqui, reconhecer a paridade em tudo é um primeiro passo, um primeiro passo muito importante que, além disso, vem depois de muitos outros que foram dados, um deles a reforma de 2014, que nos permitiu que, hoje, esta seja a legislatura da paridade. E, agora, essas deputadas tinham a obrigação de dar a cara e avançar mais um trecho, e esse trecho a mais é esta reforma. Mas espero que, a partir desta reforma, colegas deputadas, realmente nos sentemos para ver qual é a agenda que segue, porque vocês me ouviram em diferentes ocasiões dizer que o que se trata a paridade não é apenas que haja mais mulheres nos espaços de tomada de decisões. Queremos mais mulheres no poder, mas com poder, com poder para mudar a vida de todas as mulheres, com poder para mudar a vida das mulheres que estão trabalhando lá fora todos os dias, com poder para melhorar a vida das mulheres que estão sofrendo violência, com poder para deter os feminicídios, com poder para que as mulheres realmente tenham condições de igualdade¹⁷³.

¹⁷³ Martha Tagle em: MÉXICO. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019. Cámara de Diputados del H.

Dessa forma, embora as proponentes da paridade na América Latina não fundamentem suas reivindicações em ideias de que as mulheres vão transformar a política, avançando pautas de interesse feminista (Piscopo, 2016), isso não significa que a dimensão substantiva da paridade e da representação serão permanentemente deixadas de lado por esta agenda. Aqui, recupero entrevistas que realizei em 2018 com agentes de mudança para a paridade de gênero na Bolívia. Conforme colocado por elas, o primeiro princípio cumprido pela paridade é a democratização da representação, e isso é o suficiente (Winter, 2019). Contudo, após conquistada a presença paritária, tem início o trabalho pela inserção de uma agenda política construída pelas mulheres, no marco da democracia paritária (Winter, 2019). É exatamente este que parece ser o movimento mexicano.

O contexto mexicano, no qual alcançou-se a chamada *paridade em tudo* e, subsequentemente, implementaram-se novas ações afirmativas para a representação de minorias políticas, suscitou novos debates sobre a pertinência e os limites da paridade enquanto política de igualdade de gênero. Esses debates apontam para a paridade como caminho. Muito longe de ser um ponto de chegada restrito ao aspecto descritivo da representação, a paridade de gênero em seus enquadramentos latino-americano, tem o potencial de abrir novas portas.

7.6 Considerações Finais

A pesquisa que realizei nesta Tese proporcionou uma compreensão aprofundada dos caminhos que conduziram ao sucesso e ao fracasso relativos à paridade de gênero nos três países estudados. Com as lentes e instrumentos do institucionalismo feminista, debrucei-me sobre o cenário institucional de cada país e seus aspectos generificados, levando em consideração práticas formais e informais, para mapear obstáculos e incentivos ao avanço da agenda de paridade de gênero. O olhar comparativo entre estratégias colocadas em ação por agentes-chave, instituições e políticas de paridade de gênero construídas contribui para a imaginação democrática feminista, apontando para e criando novos horizontes democráticos, além de apontar estratégias e caminhos que podem ser seguidos.

Foram mapeados elementos como diferenças nas instituições eleitorais, no peso atribuído institucionalmente e discursivamente aos acordos internacionais, no grau de descentralização do sistema federalista, no nível de fragmentação do sistema partidário, no grau

de diferenças ideológicas entre os partidos políticos. Como apontei nesta Tese, estes aspectos facilitaram ou dificultaram – ainda dificultam – o caminho para a paridade. Com destaque para as instituições eleitorais que no México e no Panamá foram necessárias – mas não suficientes – para que a paridade alcançasse o estágio que alcançou em cada um destes países. De toda forma, nenhuma circunstância institucional foi suficiente, nem para o sucesso, nem para o fracasso. Foi o uso que agentes de mudança e resistência souberam fazer delas, atreladas a outras estratégicas colocadas em movimento, que conduziu cada país à situação em que se encontra em relação à paridade de gênero.

Esta Tese evidenciou, aspectos que o México reúne que estão ausentes nos outros dois países. Com destaque para a organização de uma rede que reúne mulheres da elite política mexicana e mulheres com posições de influência nas principais instituições democráticas do país. Também é fundamental a construção de um consenso entre estas mulheres posicionadas de formas variadas, em um sentido institucional e ideológico. A comparação também evidenciou fatores que colocaram o Panamá um estágio à frente do Brasil, apesar da pouca receptividade à paridade de gênero para além de uma previsão normativa.

A abordagem que utilizei, permitiu a identificação de agentes de mudança e agentes de resistência em cada país. Nos três países, a existência de uma rede ou um fórum que reúne mulheres com atuação política de forma interpartidária foi central. Seja para avançar cada vez mais no caminho de uma democracia paritária, seja para resistir a investidas que propõem o retrocesso. Meu objetivo principal ao longo desta Tese não foi indicar onde agentes de mudança podem ter falhado nos países que não foram classificados como casos de sucesso. Mas sim, identificar quais obstáculos essas agentes de mudança enfrentam. Estes obstáculos reúnem aspectos institucionais e estratégias colocadas em ação por agentes de resistência. Ademais, o estudo estruturado de forma comparada pode fornecer *insights* para futuras rotas de ação que serão postas em movimento.

Retomando o título desta Tese, que coloca a paridade de gênero na América Latina entre uma realidade concreta e um horizonte distante, concluo que a paridade ainda não é uma realidade concreta nem no México, nem no Panamá, nem no Brasil. No México, os resultados numéricos na representação foram alcançados. Contudo, a paridade ganhou novos sentidos neste país e, portanto, ainda não se traduz em realidade. Assim, após a paridade numérica nos cargos eletivos, discute-se a paridade numérica na composição e nas presidências de comissões

do Parlamento, nos cargos no interior dos partidos políticos, no Poder Judiciário, nos cargos do Poder Executivo e na composição de tribunais e instituições eleitorais. Discute-se ainda a paridade no mundo corporativo e nas posições de liderança em empresas públicas e privadas. Ademais, depois da paridade numérica ainda falta a paridade substantiva, o compartilhamento do poder de fato entre mulheres e homens eleitos/as.

A paridade de gênero, mesmo que complementada como paridade de gênero na política, envolve ainda transformações em outras esferas, principalmente, na esfera privada e na distribuição dos trabalhos de cuidado. Por fim, sem deixar de reconhecer que mulheres de diferentes vieses políticos – dentro do espectro democrático – assim como os homens têm direito a serem eleitas; a paridade de gênero não fecha as portas para que se reivindique que as eleitas exerçam uma representação substantiva das mulheres e mesmo, uma representação feminista e emancipadora. Nesse sentido, entendo que quanto mais um país se aproxima da paridade de gênero, mais ela se revela como uma meta em constante evolução, ganhando novas dimensões e se tornando mais complexa de se alcançar. Trata-se de um horizonte em expansão, onde cada conquista ilumina novos desafios a serem superados.

Esta reflexão aponta para como esta Tese, ao investigar os caminhos da paridade de gênero na América Latina, insere-se em um debate mais amplo sobre a democracia e a democratização da vida. Nesse sentido, esta Tese segue um caminho que vem sendo trilhado pela ciência política feminista nos últimos cinquenta anos, a expansão e o aprofundamento de conceitos tradicionais. Pesquisas feministas na ciência política foram responsáveis pela expansão das compreensões sobre relações de poder e sobre as esferas onde estas relações são exercidas (Weldon, 2018). Estas pesquisas também apontaram para as insuficiências de um conceito de democracia que não pressupõe a participação igualitária de homens e mulheres nos espaços de tomada de decisão (Sawer, 2019). Da mesma forma, esta Tese – e os enquadramentos latino-americanos atribuídos à paridade de gênero – avança no aprofundamento da democracia.

O aprofundamento ocorre à medida que discutir a paridade de gênero transcende a mera representação numérica e passa a ser uma reflexão sobre a democracia como um modo de vida. Ou seja, a democracia paritária que vem sendo construída como horizonte da paridade de gênero aproxima-se de enquadramentos da democracia que a consideram mais do que um sistema

político (Dewey, 1954), ela transcende o Estado e abraça, também, as relações sociais (Consenso de Quito, 2007).

Por fim, é interessante notar que, o que acontece com o enquadramento de paridade de gênero se assemelha ao processo identificado por Dewey (1954) como necessário à democracia como ideia e modo de vida, sua renovação constante para preservar sua radicalidade (Dewey, 1954; Mendonça, 2012). A paridade de gênero como um processo dinâmico que se refaz ao longo do tempo, no caminho de uma democracia paritária que é mais do que uma forma de governo, aponta para a relevância do feminismo para a criação e imaginação de futuros alternativos (Walby, 2011). O sucesso da paridade depende da sua força como ideia entre agentes e instituições analisados; e da sua capacidade de, na medida em que essa ideia se transforma em instituição, constranger comportamentos.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**, v. 2, n. 3, p. 67-79, 2020.

ALBAINE, Laura. Sistema de Paridad y Acceso de las Mujeres al Poder Legislativo Nacional: el caso de Bolivia y Ecuador. In: **ORG & DEMO**, v.11, n.1, pp. 69 – 88, 2010.

ALTERIO, Ana Micaela. Paridad de Género y Representación. El Caso Mexicano. In: **Icon: Debate!**, v. 19, n. 4, pp. 1414 – 1444, 2021.

ALVARADO, Juan Diego. La afiliación partidista: la dimensión inexplorada de los partidos políticos en Panamá. **Mundo Electoral**, p. 55-72, abr. 2021.

ALVAREZ, Sonia E.; FRIEDMAN, Elisabeth J.; BECKMAN, Ericka; BLACKWELL, Maylei; CHINCHILLA, Norma Stoltz; LEBON, Nathalie; NAVARRO, Marysa; RÍOS TOBAR, Marcela. Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. **Revista Estudos Feministas**, v. 11, n. 2, p. 541-575, jul./dez. 2003.

ARAÚJO, Clara M. de O. **Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 2, p. 31-52, 2001.

ARAÚJO, Clara. Quotas for Women in the Brazilian Legislative System. **International IDEA Workshop: The Implementation of Quotas: Latin American Experiences**, Lima, Peru, 23-24 de fevereiro de 2003.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 193-215, jun. 2005.

ARAÚJO, Clara; RODRIGUES, Theófilo. Judicialização da Competição Política e Gênero: Ação Afirmativa nos Fundos Partidário e Eleitoral no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 40, p. 1-31, 2023.

ARAÚZ, Harry Brown. Electoral Reform in Panama. In: **Trends and Perspectives of the Electoral Reform in Latin America**. Cuadernos de CAPEL, no. 54. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009. p. 145.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo, DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **As Políticas da Política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.

ASTUDILLO, Javier; PANEQUE, Andreu. Do party primaries punish women? Revisiting the trade-off between the inclusion of party members and the selection of women as party leaders. **Party Politics**, v. 27, n. 6, p. 1234-1244, 2021.

BACCHI, Carol Lee. Arguing for and Against Quotas: Theoretical Issues. In: DAHLERUP, Drude. **Women, Quotas and Politics**. New York: Routledge, pp. 32-51, 2006.

BALDEZ, Lisa. Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. In: **Legislative Studies Quarterly**, v. 29, n. 2, pp. 231-258, 2004.

BALDEZ, Lisa. Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 3, p. 69-96, 2007.

BALLINGTON, Julie. Gender Equality in Political Party Funding. **Paper presented at the Workshop "Is Financing an Obstacle to the Political Participation of Women?"** Inter-American Forum on Political Parties, OAS, Washington DC, USA, 16 Dec. 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**, São Paulo: Edições 70, pp. 229, 2011.

BARRAGÁN, Mélyny. Two Cases from Central America: Attitudes of Political Elites in Panama and Guatemala. In: ALCÁNTARA, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; RIVAS PÉREZ, Cristina (eds.). **Politics and Political Elites in Latin America: Challenges and Trends**. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2020. p. 327-345.

BEN-SHITRIT, Lihi; ELAD-STRENGER, Julia; HIRSCH-HOEFLER, Sivan. ‘Pinkwashing’ the radical-right: Gender and the mainstreaming of radical-right policies and actions. **European Journal of Political Research**, v. 61, p. 86-110, 2022.

BERGQVIST, Christina; BJARNEGÅRD, Elin; ZETTERBERG, Pär. Analysing Failure, Understanding Success: A Research Strategy for Explaining Gender Equality Policy Adoption. **NORA—Nordic Journal of Feminist and Gender Research**, v. 21, n. 4, p. 280-295, 2013.

BIROLI, Flávia. Gênero, “valores familiares” e democracia. In: BIROLI, Flávia; CAMPOS MACHADO, Maria das Dores; VAGGIONE, Juan Marco. **Gênero, Neoconservadorismo e Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BIROLI, Flávia; CAMINOTTI, Mariana. The Conservative Backlash against Gender in Latin America. **Politics & Gender**, v. 16, n. 1, p. e1, 2020.

BJARNEGÅRD, Elin. **Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

BJARNEGÅRD, Elin; KENNY, Meryl. Revealing the “Secret Garden”: The Informal Dimensions of Political Recruitment. **Politics & Gender**, v. 11, n. 4, p. 748-753, 2015.

BJARNEGÅRD, Elin; KENNY, Meryl. Comparing Candidate Selection: A Feminist Institutional Approach. **Government and Opposition**, v. 51, n. 3, p. 370-392, 2016.

BJARNEGÅRD, Elin; ZETTERBERG, Pär. Gender Equality Reforms on an Uneven Playing Field: Candidate Selection and Quota Implementation in Electoral Authoritarian Tanzania. In: **Government and Opposition**, v.51, n.3, pp. 464-486, 2016.

BJARNEGÅRD, Elin. Men’s Political Representation. In : **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2018.

BLOFIELD, Merike; EWIG, Christina; PISCOPO, Jennifer M. The Reactive Left: Gender Equality and the Latin America Pink Tide. **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, [S.l.], v. 24, n. 4, p. 345-369, 2017.

BLOFIELD, Merike; EWIG, Christina. The Left Turn and Abortion Politics in Latin America. **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, [S.l.], v. 24, n. 4, p. 481-510, 2017.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 66, n. 2, 2023.

BOTOSO, Tatiana Cavalcante de Oliveira. **Investigação sobre a identidade da marca Guarani e sua comunicação com os clientes**. 2021. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-02072021-112818/publico/2021_TatianaCavalcanteDeOliveiraBotosso_VCorr.pdf.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas: sessão extraordinária matutina da 3ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura**. Brasília, DF, 9 de julho de 2009. Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2014: aumenta participação das mulheres na política brasileira**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Julho/eleicoes-2014-aumenta-participacao-das-mulheres-na-politica-brasileira>. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 134-A, de 2015, do Senado Federal. **Notas Taquigráficas - 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura**. Reunião Deliberativa Ordinária em 9 de novembro de 2016. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/45677>. Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados das candidaturas das eleições de 2018**. Brasília, DF: TSE, 2018. Base de dados. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 08 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados das candidaturas das eleições de 2022.**

Brasília, DF: TSE, 2022. Base de dados. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 08 jun. 2024.

BRUHN, Kathleen. Whores and Lesbians: Political Activism, Party Strategies, and Gender Quotas in Mexico. In: **Electoral Studies**, v.22, n.1, pp. 101-119, 2003.

BUSH, Sarah Sunn. International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures. **International Organization**, v. 65, n. 1, p. 103-137, 2011.

BUSH, Sarah Sunn; ZETTERBERG, Pär. Gender Equality and Authoritarian Regimes: New Directions for Research. **Politics & Gender**, v. 20, p. 212-216, 2024.

CAMAL-CHELUJA, Tania Libertad; CADENA-INOSTROZA, Cecilia. Democracia paritaria y representación política de las mujeres desde la reglamentación interna de los partidos políticos en México. **Trayectorias**, Monterrey, v. 23, n. 52, p. 61-83, ene./jun. 2021.

CAMINOTTI, Mariana E. **En el nombre de la democracia: la invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina.** 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, 2009.

CAMINOTTI, Mariana Etel. Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 23, p. 1-25, 2014.

CAMINOTTI, Mariana; TABBUSH, Constanza. Beyond Sex: How Anti-Gender Activists Are Curtailing Multiple Women's Rights Policies in Latin America. In: **IFJP-FLACSO Conference Feminismos y Conservadurismos**, Mexico City, Mexico, 2019.

CAMINOTTI, Mariana. DEL COGLIANO, Natalia. El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina: evidencia de Argentina. In: **Política y Gobierno**, v. 26, n. 2, pp. 205 – 218, 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **Raça e eleições no Brasil.** Porto Alegre: Editora Zouk, 2020. 168 p.

CAMPOS MACHADO, Maria das Dores. O neoconservadorismo cristão no Brasil e na Colômbia. In: BIROLI, Flávia; CAMPOS MACHADO, Maria das Dores; VAGGIONE, Juan Marco. **Gênero, Neoconservadorismo e Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020.

CARLOS, Adriana Báez; CÁRDENAS, Mireya Santillán. México, avances y resistencias en la búsqueda de una democracia paritaria. In: FERNÁNDEZ-MATTOS, Dhayana Carolina; MARTÍNEZ, María Nohemi González (org.). **Cuotas de Género y Democracia Paritaria: Avances en los derechos políticos de las mujeres**. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2018. cap. 6, p. 189-212.

CAUL, Miki. Women's Representation in Parliament: the Role of Political Parties. **Party Politics**, v. 5, n.1, pp. 79-98, 1999.

CAUL, Miki. Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis. **The Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1214-1229, 2001.

CELIS, Karen; KROOK, Mona Lena; MEIER, Petra. The rise of gender quota laws: expanding the spectrum of determinants for electoral reform. **West European Politics**, v. 34, n. 3, p. 514-530, 2011.

CELIS, Karen; LOVENDUSKI, Joni. Power Struggles: Gender Equality in Political Representation. **European Journal of Politics and Gender**, v. 1, n. 1-2, p. 149-166, 2018.

CERVA CERNA, Daniela. Participación política y violencia de género en México. In: **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, año LIX, n°222, 2014.

CHAPPELL, Louise. The Femocrat Strategy: Expanding the Repertoire of Feminist Activists. **Parliamentary Affairs**, v. 55, n. 1, p. 85-98, 2002.

CHAPPELL, Louise. Comparative Gender and Institutions: Directions for Research. **Perspectives on Politics**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 183 - 189, 2010.

CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. **Government and Opposition**, v. 44, n. 2, p. 125-145, 2009.

COBO, Rosa. Democracia Paritaria e Sujeto Político Feminista. In: **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, v. 36, p. 29 – 44, 2002.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Análise Social**, n. 229, p. 870-897, 2018.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. In: **Political Science & Politics**, v.44, n. 4., pp. 823-830, 2011.

DAHLERUP, Drude. From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. **Scandinavian Political Studies**, v. 11, n. 4, p. 275-298, 1988.

DAHLERUP, Drude. Comparative Studies of Electoral Gender Quotas. **Apresentado no International IDEA Workshop sobre The Implementation of Quotas: Latin American Experiences**, em Lima, Peru, 23-24 fev. 2003.

DAHLERUP, Drude. The Story of the Theory of Critical Mass. *Gender and Politics*, vol. 2, n. 4, p. 511-520, 2006.

DAHLERUP, Drude. Electoral gender quotas: between equality of opportunity and equality of result. **Representation**, v. 43, n. 2, p. 73-92, 2007.

DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita. Judging gender quotas: predictions and results. **Policy & Politics**, v. 38, n. 3, p. 407-425, 2010.

DAHLERUP, Drude. LEYENAARD, Monique. **Breaking Male Dominance in Old Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

DA SILVA, Eveline Pena; DE CARVALHO, Carol Lima. Marcha das Mulheres Negras 2015: mulheres negras contra o racismo a violência, e pelo bem viver. In: VEIGA, Ana Maria; LISBOA, Teresa Kleba; WOLFF, Cristina Scheibe. **Gênero e Violências: diálogos interdisciplinares**. Florianópolis: Edições do Bosque, 2016.

DELLA PORTA, Donatella. Comparative Analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. **Approaches and Methodologies in the Social Science: a pluralist perspective**. New York: Cambridge University Press, 2008.

DEWEY, John. **The public and its problems**. 3. ed. Chicago: The Swallow Press, 1954.

EISENSTEIN, Hester. Speaking for Women? Voices from the Australian Femocrat Experiment. **Australian Feminist Studies**, v. 6, n. 14, p. 29-42, 1991.

ENGLEHART, Neil A.; MILLER, Melissa. CEDAW Effect: International Law's Impact on Women's Rights. **Journal of Human Rights**, v. 13, n. 1, p. 22-47, 2014.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo; NAVARRETE VELA, Juan Pablo. MORENA na reconfiguração do sistema de partidos no México. **Estudios Políticos (México)**, n. 37, p. 81-109, 2016.

FABRIS, Ligia. Desigualdade de Gênero na Lei: recursos de campanha para mulheres na Minirreforma Eleitoral de 2015 e o julgamento da ADI 5617 no STF. In: MIGUEL, Luis Felipe. **Mulheres e Representação Política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Zouk, 2021, pp. 199 – 227.

FARRIS, S.R. **In the name of women's rights: the rise of femonationalism**. Durham: Duke University Press, 2017

FIERRO, Martha Patricia Patiño (coord.). **Hacia un Balance de la Reforma Constitucional en Paridad de Género**. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México, 2019.

FIGUEIREDO, Marcus Faria. FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: *Análise e Conjuntura*, v.1, n.3, pp. 107-127, 1986.

FILGUEIRA, Fernando; FRANZONI, Juliana Martínez. The Divergence in Women's Economic Empowerment: class and gender under the Pink Tide. **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, [S.l.], v. 24, n. 4, p. 370-398, 2017.

FOX, Richard L.; LAWLESS, Jennifer L. Entrando na arena? Gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 8, p. 129-163, 2012.

FRANCESCHET, Susan. From Persuasion to Power? Women's Policy Machineries in Latin America. **Prepared for the conference *Women in the Americas: Paths to Political Power***.

Sponsored by Inter-American Dialogue, Inter-American Development Bank, League of Women Voters of the United States, and Organization of American States, 28 mar. 2007.

FRANCO PINTO, Daniela. **Insurgencias Femeninas Hacia el Epicentro del Poder (siglos XX-XXI)**. La Paz; Vicepresidencia del Estado Plurinacional; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2017.

FREIDENBERG, Flavia. La revolución silenciosa: de cómo las reglas que obligan a la paridad de género pueden mejorar la representación. In: COELHO GARCÉS, Clicerio; DE LA MATA PIZANA, Felipe. **Perspectivas del Derecho Electoral**. México: Ed. Ubijus, 2020.

FREINDENBERG, Flavia. GILAS, Karolina M. Neoinstitucionalismo Feminista. In: GILAS, Karolina M. CRUZ PARCERO, Luz María. **Construyendo Ciencia Política con Perspectiva de Género**, pp. 1 -27, Ciudad de México: FCPyS-UNAM, 2020.

FREIDENBERG, Flavia; GILAS, Karolina. Justicia Electoral y Representación Política de las Mujeres en México. **Revista de Estudios Políticos**, n. 191, pp. 109-148, 2021

FREIDENBERG, Flavia. La política partidista es cosa de hombres. In: **Diálogo Político**, p. 42-51, 2021.

FREIDENVALL, Lenita; KROOK, Mona Lena. Discursive Strategies for Institutional Reform: Gender Quotas in Sweden and France. In: KROOK, Mona Lena; MACKAY, Fiona (Eds.). **Gender, Politics and Institutions. Gender and Politics Series**. London: Palgrave Macmillan, p. 77-94, 2011.

FUNK, Kendall D.; HINOJOSA, Magda; PISCOPO, Jennifer M. Still Left Behind: Gender, Political Parties and Latin America's Pink Tide. **Social Politics**, [S.l.], v. 24, n.4, p. 399-424, 2017.

FURLONG, William L. Panama: The Difficult Transition towards Democracy. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Cambridge: Cambridge University Press, vol. 35, n. 3, p. 19-64, 1993.

GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. **Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, v. 3, n. 3, p. 491-520, 2015.

GANDÁSEGUI Jr., Marco A. The Military Regimes of Panama. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 35, n. 3, p. 1-17, Special Issue: The Future of Panama and the Canal, 1993.

GANDÁSEGUI Jr., Marco A. Panamá. Años Decisivos. **Nueva Sociedad**, n. 132, p. 4-9, jul.-ago. 1994.

GANDÁSEGUI, h., Marco A. Imperialismo Norteamericano y la invasión a Panamá de 1989. **Tareas**, n. 133, p. 77-89, sept.-dic. 2009.

GATTO, Malu AC; WYLIE, Kristin N. Informal Institutions and Gendered Candidate Selection in Brazilian Parties. **Party Politics**, v. 28, n. 4, p. 727-738, 2022.

GILAS, Karolina M. Violência Política en Razón de Género y nulidad de las elecciones locales en México. **Regiones y Desarrollo Sustentable**, [s.l.], v. XX, n. 38, 2020.

GROSSI, Miriam Pilar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 2, p. 167-181, 2001.

HAŠKOVÁ, Hana; SAXONBERG, Steven. The Institutional Roots of Post-Communist Family Policy: Comparing the Czech and Slovak Republics. In: MACKAY, Fiona; KROOK, Mona Lena (Eds.). **Gender, Politics, and Institutions**. Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan, p. 112-128, 2011.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HERNANDEZ MONZOY, A. Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina. **México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, 2011.

HILL, Daniel W. Estimating the Effects of Human Rights Treaties on State Behavior. **The Journal of Politics**, v. 72, n. 4, p. 1161-1174, 2010.

HINOJOSA, Magda. **Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America**. Temple University Press, 2012.

HINOJOSA, Magda; VÁZQUEZ CORREA, Lorena. Selección de Candidaturas, Partidos y Mujeres en América Latina. In: HINOJOSA, Magda; VÁZQUEZ CORREA, Lorena. **Candidaturas y Mujeres en América Latina**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral de la Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

De HOLANDA, Heloísa Buarque. **Explosão Feminista: arte, cultura, política e universidade**. Editora Schwarcz, São Paulo, 2018.

HOYO, Henio; RUBI, Maria. **Access to Electoral Rights: Panama**. San Domenico di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; WU, Xun. Understanding the Persistence of Policy Failures: the role of politics, governance, and uncertainty. In: **Public Policy and Administration**, v.30, pp. 209-220, 2015.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 2, p. 225-230, 2001.

HTUN, Mala; OSSA, Juan Pablo. Political Inclusion of Marginalized Groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. **Politics, Groups and Identities**, v. 1, n. 1, pp. 4-24, 2013.

HUGHES, Melanie M.; KROOK, Mona Lena; PAXTON, Pamela. Transnational Women's Activism and the Global Diffusion of Gender Quotas. **International Studies Quarterly**, v. 59, n. 2, p. 357-372, 2015.

JENKINS, Lisa; WAYLEN, Georgina. Understanding Institutional Change from a Gender Perspective. **University of Manchester**, 2014.

JOSEFSSON, Cecilia. **Adaptive Resistance: power struggles over gender quotas in Uruguay**. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet, pp. 305, 2020.

JOSEFSSON, Cecilia. How Candidate Selection Structures and Genders Political Ambition: Illustrations from Uruguay. **European Journal of Politics and Gender**, vol. 3, n. 1, p. 61-78, 2020b.

JUNIOR, Armandino Teixeira Nunes. A Justiça Eleitoral no Brasil e a garantia da democracia. **Revista Controle**, v.21, n. 2, pp. 95 – 111, 2023

KENNEY, Sally J. New Research on Gendered Political Institutions. **Political Research Quarterly**, v. 49, n. 2, p. 445-466, jun. 1996.

KENNY, M.; VERGE, T. Opening Up the Black Box: Gender and Candidate Selection in a New Era. **Government and Opposition**, v. 51, n. 3, p. 351-369, 2016.

KINZO, Maria D’Alva. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-38, 2004.

KITTILSON, Miki Caul. **Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe**. Ohio: The Ohio State University Press, 2006.

KLESNER, Joseph L. Electoral Competition and the New Party System in Mexico. **Latin American Politics and Society**, v. 47, n. 2, p. 103-142, 2005.

KROOK, Mona Lena. **Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide**. Oxford University Press, 2009.

KROOK, Mona Lena; MACKAY, Fiona (Eds.). **Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2011.

KROOK, Mona Lena; TRUE, Jacqui. Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality. **European Journal of International Relations**, v. 18, n. 1, p. 103-127, 2012.

KROOK, Mona Lena. Contesting Gender Quotas: Dynamics of Resistance. **Politics, Groups, and Identities**, v. 4, n. 2, p. 268-283, 2016.

KROOK, Mona Lena; RESTREPO SANÍN, Juliana. Gender Political Violence in Latin America, Concepts, Debates and Solutions. In: **Política y Gobierno**, v. 23, p. 125 – 157, 2016.

KROOK, Mona Lena. Contesting Gender Quotas: Dynamics of Resistance. **Politics, Groups, and Identities**, v. 4, n. 2, p. 268-283, 2016.

KROOK, Mona Lena. Violence against Women in Politics: A Rising Global Trend. **Politics & Gender**, v. 14, n. 4, p. 673-701, 2018.

KULAWIK, Teresa. Explaining Gender Regimes of Welfare State Formation: A Plea for Gendered Discursive Institutionalism. **Journal of Women, Politics & Policy**, v. 30, n. 2-3, p. 90-111, 2008.

LLANOS, Beatriz; MARTÍNEZ, Marta. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar. In: ALANÍS, María del Carmen; PEÑA, Blanca Olivia (Eds.). **Democracia Paritaria: El Camino Hacia una Mayor Representación Política de las Mujeres en México y Nicaragua**. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016. Cap. 1, p. 15-46.

LÉPINARD, Éléonore; BERENI, Laure. La parité ou le mythe d'une exception française. **Pouvoirs**, n. 111, p. 73-85, 2004.

LIJPHART, Arend. and Groffman, B. **Choosing a Political System**. New York: Praeger. 1984.

LLANOS, Beatriz; ROZA, Vivian. Más Poder, Menos Mujeres: Desigualdades de Género en los Partidos Políticos Latinoamericanos. In: FREIDENBERG, Flavia; CAMINOTTI, Mariana; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOŠEK, Tomáš (Eds.). **Mujeres en la Política: Experiencias Nacionales y Subnacionales en América Latina**. Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018. p. 69-98.

LOMBARDO, Emanuela; MERGAERT, Lut. Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation. **NORA—Nordic Journal of Feminist and Gender Research**, v. 21, n. 4, p. 296-311, 2013.

LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. Westminster women: the politics of presence. **Political Studies**, v. 51, n. 1, p. 84-102, 2003.

LOWNDES, Vivien. How are political institutions gendered? **Political Studies**, v. 68, n. 3, p. 543-564, 2020.

LUBERTINO, María José. La experiencia argentina y su futuro. In: La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. **Informe del taller**, Lima, Peru. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, p. 36-45.

MACHADO, Carlos; MARQUES, Danusa; BIROLI, Flávia; FREITAS, Viviane Gonçalves; ASSIS, Pedro Paulo de. Nota técnica 06: Análise comparada do perfil das eleitas 2014, 2018 e 2022. **Observatório Nacional da Mulher na Política**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-06-colecao-estudos-em-parceria-analise-comparada-do-perfil-das-eleitas-2014-2018-e-2022>. Acesso em: 25 jun. 2024.

MACKAY, Fiona; WAYLEN, Georgina. Feminist Institutionalism. **Politics & Gender**, v. 5, p. 237-280, 2009.

MACKAY, Fiona; KENNY, Meryl; CHAPPELL, Louise. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? **International Political Science Review**, [s. l.], v. 31, n. 5, p. 573 - 588, 2010.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MALDONADO, A. Evolución jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 1991-2019: del control de legalidad al control de constitucionalidad y convencionalidad. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, v. 26, n. 1, p. 275-322, 2022.

MARQUES, Danusa. Ações afirmativas para mulheres na política eleitoral brasileira. **Nexo Jornal**, 2024. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2024/04/16/acoes-afirmativas-para-mulheres-na-politica-eleitoral-brasileira>. Acesso em: 13 mai. 2024.

MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, Aldo A.; MARTÍNEZ ROSALES, Daniela I. La ideología de los partidos políticos en México: la estructura de la competencia y la dimensión izquierda-derecha (1946-2012). **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, v. 13, p. 31-55, jul. 2017.

MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. **Política**, vol. 46, pp. 61-81, 2006.

MATLAND, Richard E.; STUDLAR, Donley T. The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway. **The Journal of Politics**, v. 58, n. 3, p. 707-733, 1996.

MATOS, Marlise. Mulheres e Violência Política Sexista: desafios à consolidação da democracia. In: BIROLI, Flávia et. al. **Mulheres Poder e Ciência Política**, Editora da UNICAMP, Campinas, 2020.

MCBRIDE, Dorothy; MAZUR, Amy. **The politics of state feminism: innovation in comparative research**. Temple University Press, 2010.

McCONNELL, Allan. Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. In: **Journal of Public Policy**, v.30, n.3, pp. 345-362, 2010.

MEDINA ESPINO, Adriana. **La Participación Política de las Mujeres: de las cuotas de género a la paridad**. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 2010.

MENDONÇA, Amanda André de; MOURA, Fernanda. Mais empoderada que eu? Antifeminismo e desdemocratização no Brasil atual. **Revista Communitas**, v. 5, n. 9, p. 9-23, jan.-mar. 2021.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Democracia e desigualdade: as contribuições da teoria do reconhecimento. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 9, p. 119-146, 2012.

MESSENERG, Débora. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 621-647, 2017

MIGUEL, Luis Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 115-134, jun. 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. Political representation and gender in Brazil: Quotas for women and their impact. **In: Bulletin of Latin American Research**, v. 27, n. 2, pp. 197–214, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, Carlos. Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, pp. 721-747, 2015.

MURRAY, Rainbow. Parity and Legislative Competence in France. In: FRANCESHET, Susan; KROOK, Mona Lena; PISCOPO, Jennifer. **The Impact of Gender Quotas**. New York, online edn, Oxford Academic, 2012.

NACIONES UNIDAS. CEPAL. **Consenso de Quito**. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer, Quito: 9 de agosto de 2007. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>.

NACIONES UNIDAS. CEPAL. **Consenso de Brasilia**. XI Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia: julio de 2010. Disponível em: https://www.cepal.org/notas/66/documentos/ConsensoBrasilia_ESP.pdf.

NASCIMENTO, Daniela. **Cota de gênero no Brasil: um estudo sobre a efetividade das ações afirmativas nas eleições brasileiras**. 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/10573/2021_nascimento_cota_genero_brasil.pdf?sequence=1. Acesso em: 30 mai. 2024.

ONU Mulheres. **Norma Marco de Democracia Paritaria**. Disponível em: <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/Norma%20Marco%20de%20Democracia%20Paritaria.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024

NOVILLO, Monica. **Paso a Paso. Así lo Hicimos.:** Avances y Desafíos en la Participación Política de las Mujeres. 1. ed. La Paz: Coordinadora de La Mujer - IDEA Institute For Democracy And Electoral Assistance, 2011.

NORRIS, Pippa. Women in European Legislative Elites. In: **West European Politics**, v.8, n.4, pp. 90-101, 1985.

ORTIZ ORTEGA, Adriana; SCHERER CASTILLHO, Clara. **Contigo Aprendí: una lección de democracia gracias a la sentencia 12624.** México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

PALAZZO DIAS, Rodolfo; MAYER, Rodrigo. A incubação da extrema-direita: a rede de financiamento do PSL nas eleições de 2018. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 78, pp. 1 – 19, 2021.

PAXTON, Pamela; HUGHES, Melanie; PAINTER, Matthew A. Growth in Women's Political Representation: A Longitudinal Exploration of Democracy, Electoral System and Gender Quotas. **European Journal of Political Research**, v. 49, n. 1, p. 25-52, 2010.

PEÑA MOLINA, Blanca Olivia. La Paridad de Género: eje de la Reforma Político-Electoral en México. In: **Revista Mexicana de Estudios Electorales**, n. 14, p. 31-74, 2014.

PEÑA, Blanca Olivia. La Constitucionalización de la Paridad Política en México: un camino sin retorno. In: LLANOS, Beatriz; MARTÍNEZ, Marta. **La Democracia Paritaria en América Latina:** los casos de México y Nicaragua. Washington, DC: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), 2016. cap. 2, p. 47-91.

PÉREZ, Orlando J. Panama: Democracy Under the Shadow of Corruption. **Revista de Ciencia Política**, v. 37, n. 2, p. 519-541, 2017.

PHILLIPS, Anne. **The Politics of Presence.** Oxford: Clarendon Press, 1995.

PIATTI-CROCKER, Adriana. The Case For Gender Parity: A New Policy Wave in Latin America? In: **Estudios Sobre las Democracias Contemporáneas, Época III**, v. 24, n. especial 5, pp. 11 – 31, Colima: 2019.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. Em: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (orgs.). **Political Science: State of the Discipline**. New York: W.W. Norton & Company, p. 693-721, 2002.

PINCUS, Ingrid. **The Politics of Gender Equality Policy: A Study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) — Örebro University, Department of Social and Political Sciences, Örebro, 2002. Orientadores: Anna Jónasdóttir e Abdul Khakee.

PISCOPO, Jennifer M. Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America, **Politics, Groups, and Identities**, vol. 4, n. 2, pp. 214 – 230, 2016.

PISCOPO, Jennifer. Leveraging Informality: Rewriting Formal Rules: The Implementation of Gender Parity in Mexico. *In*: WAYLES, Georgina. **Gender and Informal Institutions**. Nova York: Roman and Littlefield, 2017. cap. 7, p. 137-160.

PISCOPO, Jennifer M. When Informality Advantages Women: Quota Networks, Electoral Rules, and Candidate Selection in Mexico. **Government & Opposition**, v. 51, n. 3, pp. 487-512, 2016.

PISCOPO, Jennifer M. The limits of leaning in: ambition, recruitment, and candidate training in comparative perspective. **Politics, Groups, and Identities**, v. 7, n. 4, p. 817-828, 2019.

PRAUD, Jocelyne. Introduction: Gender Parity and Quotas in European Politics. **West European Politics**, vol. 35, n. 2, p. 286-300, 2012.

QUELAL, María José. La constitucionalización de la paridad en Ecuador: Un camino sin retorno. *In*: IDEA Internacional. **La apuesta por la paridad: Democratizando el sistema político en América Latina**. Estocolmo: IDEA Internacional, 2016. Cap. 2, p. 47-86.

RAGIN, Charles. The Distinctiveness of Case-oriented Research. *In*: **Health Services Research**, v. 34, n.5, pp. 1137 – 1151, 1999.

RAHAT, Reuven; KATZ, Richard. Democracy and Political Parties: On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation. **Party Politics**, v. 14, n. 6, p. 663-683, 2008.

RED DE MUJERES AFROLATINOAMERICANAS, Afrocaribeñas y de la Diáspora. **Protagonista en la construcción de un continente libre de racismo, discriminación racial, xenofobia, sexismo y otras formas de intolerancia**. 2010. Disponível em: <http://www.mujaresafro.org/>.

REZENDE, Daniela Leandro. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 1199-1218, set./dez. 2017.

RIBEIRO, Pedro Feliú; MENDES, Amanda Silva. Ideologia e Discurso: o posicionamento do Partido dos Trabalhadores na oposição e no governo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 28, p. 161-194, jan./abr. 2019.

RIBERTI, Larissa Jacheta. Transição à democracia e os usos do passado recente para a legitimação de um novo regime político no México. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, v. 20, n. 29, p. 205-244, 2020.

ROCHA, Candyce da Cruz. **Institucionalização do tema de gênero na Câmara dos(as) Deputados(as): da Procuradoria Especial da Mulher à Secretaria da Mulher**. 2015. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.

RUBIO-MARÍN, Ruth. En Defensa de la paridad como forma de entender la democracia, con vocación de permanencia: en respuesta a Micaela Alterio. In: **Icon: Debate!**, v. 19, n. 4, pp. 1445 – 1449, 2021.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral e representação política: o peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas. **34º Encontro Anual da ANPOCS - ST06: Desigualdades: Desafios Teóricos e Novas Configurações**, outubro de 2010.

SACCHET, Teresa. Partidos e (sub)representação política das mulheres: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: CAMINOTTI, Mariana; FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOSEK, Tomáš (Orgs.). **Mujeres en la política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina**. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2011.

SACCHET, Teresa. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. **Colombia Internacional**, n. 95, pp. 25-54, 2018.

SACCHET, Teresa; ALVES, Marcus Vinicius Chevitarese; GRUNEICH, Danielle. Aumenta diversidade entre mulheres, mas percentual de eleitas segue baixo. JOTA, 07 out. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/aumenta-diversidade-entre-mulheres-mas-percentual-de-eleitas-segue-baixo-07102022?non-beta=1#:~:text=As%20mulheres%20negras%20em%202018,em%202022%20passaram%20para%2032%25>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SAMQUI, Eva. La paridad en Nicaragua: Una ruta impulsada desde la voluntad partidista. In: LLANOS, Beatriz; MARTÍNEZ, Marta (Eds.). **La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua**. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), 2016. p. 93-119.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **Feminismo estatal: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro**. 2021. 216 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle.

SANTOS, Rayani Mariano dos. A mobilização de questões de gênero e sexualidade e o fortalecimento da direita no Brasil. **Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos**, v. 8, n. 1, p. 50-77, 2020.

SANIN, Juliana Restrepo. **Violence Against Women in Politics in Latin America**. Orientador: Mona Lena Krook. 2018. 239 p. Tese (Doctor of Philosophy) - Graduate Program in Political Science, Rutgers University, New Brunswick, New Jersey, 2018.

SAWER, Marian. How the absence of women became a democratic deficit: The role of feminist political science. In: SAWER, Marian; BAKER, Kerry (Eds.). **Gender innovation in political science: New norms, new knowledge**. Cham: Springer International Publishing, 2019. p. 13-40.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SCHMIDT, Vivien A. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth “New Institutionalism”. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010.

SENADO NOTÍCIAS. **Lobby do Batom: marco histórico no combate a discriminações**. Senado Federal, 06 mar. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/06/lobby-do-batom-marco-historico-no-combate-a-discriminacoes>. Acesso em: 01 jun. 2024.

SOARES, Vera Lucia Lemos et al. As mulheres nas eleições de 2014. **Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres**, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/sobre/publicacoes/publicacoes/2014/as-mulheres-nas-eleicoes-2014-livro.pdf>. Acesso em: 25/05/2024.

SOLANO, Esther; ROCHA, Camila; SENDRETTI, Lilian. Mulheres de extrema-direita: empoderamento feminino e valorização moral da mulher. **Caderno CRH**, v. 36, p. 1-16, 2023.

TANSEY, Oisín. Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probably Sampling. In: **PSOnline**, pp. 765 – 772, 2007.

TEIXEIRA, Raniery Parra. **"Ideologia de Gênero"? As Reações à Agenda Política de Igualdade de Gênero no Congresso Nacional**. 2019. 109 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2019. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flávia Millena Biroli Tokarski.

TESTA, Graziella; MESQUITA, Lara; BOLOGNESI, Bruno. Do Fisiologismo ao Centro do Poder: As Reformas Eleitorais e o Centrão 2.0. **Cadernos CRH**, v. 37, p. 1-22, 2024.

Thelen, K. How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: Mahoney, J. and Rueschemeyer, D., Eds., **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**, Cambridge University Press, Cambridge, 208-240, 2003.

TORRES GARCIA, Ana Isabel. La implementación de la paridad en Bolivia: Retos y desafíos. In: IDEA Internacional. **La apuesta por la paridad: Democratizando el sistema político en América Latina**. Estocolmo: IDEA Internacional, 2016. Cap. 4, p. 112-145.

TRUE, Jacqui; MINTROM, Michael. Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming. **International Studies Quarterly**, v. 45, p. 27-57, 2001.

VERGE, Tània. Political Parties and Gender. In: CARTER, Neil; KEITH, Daniel; SINDRE, Gyda; VASILOPOULOU, Sofia. **The Routledge Handbook of Political Parties**. London: Routledge, 2023, 12p.

WALBY, Sylvia. **The Future of Feminism**. Cambridge: Polity Press, 2011.

WAYLEN, Georgina. What Can Historical Institutionalism Offer Feminists Institutionalists? In: **Politics & Gender**, v. 5, n. 2, 2009.

WAYLEN, Georgina. Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 1, p. 212-223, 2014.

WEEKS, Ana Catalano. Why Are Gender Quota Laws Adopted by Men? The Role of Inter- and Intraparty Competition. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 14, p. 1935-1973, 2018.

WELDON, S. Laurel. **Power, exclusion and empowerment: feminist innovation in political science**. Women's Studies International Forum, v. 72, p. 127-136, 2019.

WINTER, Ananda. *Dos Caminhos para a Paridade à Paridade como Caminho: Inclusão Democrática, Chachawarmi e Despatriarcalização do Estado Plurinacional Boliviano*. Orientadora: Prof. Dr. Danusa Marques. 2019. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

WILLIAMS, Katherine. Women's engagement with the far right: A quest for a more holistic understanding. **Religion Compass**, v. 18, e12495, 2024.

WINTER, Ananda. Os Sentidos da Paridade de Gênero na Bolívia e os Elementos da sua Constante Transformação. In: **Revista Novos Rumos Sociológicos**, v.7, n. 11, pp. 162 – 196, 2019.

WYLIE, Kristin; DOS SANTOS, Pedro; MARCELINO, Daniel. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 1-28, 2019.

WYLIE, Kristin N. Taking bread off the table: race, gender, resources and political ambition in Brazil. **European Journal of Politics and Gender**, v. 3, n. 1, p. 121-142, 2020

ANEXO A – Roteiros para entrevistas semiestruturadas - Brasil

1. Eixo 1
 - a. Apresentação e Trajetória Política
 - b. Em que momentos – contextos – você atuou em temas relacionados à participação política das mulheres?
2. Eixo 2 – Na sua avaliação, por que o tema da paridade de gênero na política não avança no Brasil?
 - a. Onde estão os principais obstáculos? Quem são os agentes políticos que se opõem?
 - b. Como você avalia a relação dos partidos políticos com o tema da participação política das mulheres (e iniciativas relacionadas à paridade)? Existem diferenças entre eles?
 - i. Captar como a resistência dos partidos políticos se manifesta.
3. Eixo 3 – Na sua avaliação, quem são as agentes da paridade no Brasil?
 - a. Você considera que há unidade entre as parlamentares sobre este tema? Se não, quais são os principais obstáculos a esta unidade?
 - b. Como você avalia o papel das autoridades eleitorais como o TSE para o avanço da presença de mulheres em cargos eletivos e para o tema da paridade de gênero?
4. Eixo 4 - Em muitos países da região a paridade de gênero foi adotada, com mais sucesso em alguns países e menos em outros.
 - a. Qual a influência do debate regional e das organizações internacionais no Brasil, no que toca a participação de mulheres na política e a paridade de gênero?
5. Eixo 5 – Em sua experiência, você percebe uma evolução em como o tema da participação política das mulheres repercute no Brasil?
 - a. Como você define a paridade de gênero?
6. Eixo 6 – Perguntas para FNInMPP
 - a. A paridade de gênero está na agenda do Fórum?
 - i. Há unidade neste tema?
 - b. Quais as frentes e estratégias de atuação do fórum?
7. Eixo 7 – Tópicos para captar percepções de servidores Secretaria da Mulher na Câmara e Procuradoria da Mulher no Senado
 - a. História da Secretaria/ Procuradoria

- b. Dinâmicas de funcionamento
8. Eixo 8 – Acrescentar para ex-servidora da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM
- a. Como era trabalhado o tema da participação política das mulheres? Havia espaço para reivindicação da paridade de gênero?
 - b. Entender a criação do FNInMPP.
9. Eixo 9 – Sentido da paridade
- a. Como você define a paridade de gênero?

ANEXO B – Roteiros para entrevistas semiestructuradas - México

1. Eje 1
 - a. Primeramente, me gustaría saber un poco sobre usted y sobre su trayectoria en la política. Y también de dónde actuaste por la paridad de género en sus momentos críticos, sea en 2011, 2014, 2019, ¿y otros momentos? Dónde estuviste en esa lucha.
2. Eje 2 – Inicio de la campaña: preguntas relacionadas con antecedentes, de dónde procedían las demandas, conexiones locales e internacionales
 - a. Desde tu perspectiva, ¿cómo y cuándo comenzó la campaña por la paridad de género en México? ¿De dónde entiendes que vino esta demanda?
 - b. ¿Considera que hay una sensación de continuidad entre las campañas por más mujeres en la política que van desde finales de los 90 hasta la paridad en todo en 2019? ¿O estas campañas tienen divisiones claras?
 - c. ¿Se ha hecho una diferenciación explícita entre cuotas y paridad de género?
3. Eje 3 – Tres preguntas que se refieren al contexto internacional
 - a. ¿Ha participado en alguna conferencia regional de la ONU sobre la mujer en América Latina y el Caribe? (Sí: ¿puede contarme un poquito sobre cómo se ha discutido la paridad en ese espacio?)
 - b. (Pero aún sin haber participado). ¿Cómo entiende el papel de las conferencias regionales de la ONU sobre la mujer y los consensos producidos por ellas que abordan la paridad de género? ¿Crees que fueron importantes?
 - c. ¿Y cuál es el papel del compromiso del Parlamento Latinoamericano con la promoción de la paridad de género? ¿Era eso importante? ¿Tuvo algún efecto práctico?
 - d. ¿Algún otro país de la región que ya contaba con una ley de paridad de género se ha convertido en un referente o modelo para la legislación mexicana?
4. Eje 4 – Influencias locales:
 - a. ¿Crees que las leyes de paridad de género adoptadas por algunos estados fueron importantes para lograr la paridad a nivel nacional? ¿Se han reactivado las redes y estrategias utilizadas anteriormente a nivel local para campañas nacionales?

Ahora yo voy a hacer algunas preguntas acerca de los conflictos, convergencias, diálogos con líderes partidistas... y usted puede responderme con relación al momento en el que estuviste

más involucrada, ¿cierto? (en el 2011, 2014...) Si puedes solo decirme acerca de que momento estas hablando, esta perfecto.

5. Eje 5 – Coaliciones y actores importantes
 - a. ¿Cuáles fueron los agentes, grupos y movimientos reunidos en torno a la reivindicación de la paridad de género?
 - b. ¿Cuáles son los puntos de conflicto y convergencia entre estos agentes (de la paridad)?
 - c. ¿Qué estrategias de abordaje para la aprobación de esta demanda fueron adoptadas? ¿Hubo una construcción de un significado común atribuido a la paridad de género?
 - d. ¿Se ha relacionado la paridad de género con demandas de otros grupos sociales? ¿O una agenda política de mujeres más amplia?
6. Eje 6 - Estrategias y Oposición – comprender cómo fueron los diálogos con líderes parlamentarios y partidistas.
 - a. ¿Puedes hablar un poco sobre cuál fue el papel del poder judicial en las luchas por la paridad de género? ¿Hubo algún tipo de coordinación entre el Poder Judicial y redes mujeres?
 - b. ¿Hubo algún tipo de acción (lobbying) por parte de los movimientos de mujeres/feministas en el poder judicial?
 - c. ¿Cómo fueron los diálogos con los líderes parlamentarios y partidistas? ¿Se ha adoptado algún tipo de estrategia para estos diálogos?
 - d. ¿Hubo opiniones fuertes en contra (la paridad) de la ley de paridad de género? ¿Cuáles fueron los principales puntos de resistencia? ¿Cómo se vencieron estas resistencias?
 - e. ¿Algunos partidos políticos fueron más receptivos que otros a esta demanda?
7. Eje 7 - Sentidos de paridad
 - a. ¿Cómo usted define la paridad de género?
 - b. ¿Cree que desde que las mexicanas comenzaron a buscar un horizonte de paridad, hasta las reformas de 2019 y la paridad en todo, la paridad de género se ha entendido de diferentes formas?

ANEXO C – Roteiros para entrevistas semiestructuradas - Panamá

1. Eje 1 – Trayectoria y actuación
 - a. En primer lugar, pido que usted se presente y hable un poco de su trayectoria política.
 - i. Hablar de FONAMUPP/ APARLEXPA/ Secretaría de Mujeres de su Partido
2. Eje 2 – Histórico de la paridad (solamente para personas involucradas en el proceso)
 - a. ¿La primera vez que la paridad de género aparece en el código electoral de Panamá es en 2012, correcto?
 - i. ¿En aquel momento, como fue posible que la paridad entrará en la agenda política?
 - ii. El FONAMUPP, u organizaciones de mujeres, ¿o mujeres parlamentarias había presentado otra propuesta originalmente?
 - iii. ¿Cuáles fueron los actores que se opusieron a esta propuesta? ¿Cuáles argumentos utilizaron?
 - iv. ¿Cómo exactamente funcionó esa paridad aprobada en el 2012? ¿Fue posible implementarla?
 - v. ¿Cuáles fueron las mayores dificultades para implementar la paridad en las elecciones primarias?
 - b. Después, hubo una reforma en el código electoral en 2017, ¿correcto?
 - i. ¿En ese momento, fueron presentadas propuestas acerca de la paridad?
 - ii. ¿Qué tipo de obstáculos encontraran? ¿Los mismos de 2012?
 - iii. ¿Quiénes fueron los opositores de la paridad?
 - c. ¿Después hubo la reforma de código electoral del 2020, cierto?
 - i. ¿Cuáles eran las propuestas de paridad de ese momento? ¿Quiénes estaban proponiendo?
 - ii. ¿Cuáles fueron los obstáculos encontrados por esa propuesta? ¿Quiénes fueron los actores que se opusieron?
 - d. ¿Por último, hubo una nueva reforma en el 2022?
 - i. ¿Cuáles son los avances de ese momento? ¿Puedes explicar un poco a que se aplica la parida ahora? ¿Es todavía solamente a las elecciones primarias?

- e. ¿Hubo una transformación en la recepción de ese tema en ese momento?
 - i. ¿Crees que la manera de pensar de aquellos que se oponían a la paridad de género ha cambiado?
 - ii. ¿Nuevos aliados?
- 3. Eje 3 – Autoridades Electorales
 - a. ¿Sobre el papel que las autoridades electorales han tenido hasta ese momento, crees que han sido aliados de la paridad?
 - b. ¿Y el papel del poder judicial?
- 4. Eje 4 – Influencias regionales
 - a. ¿Estuviste en las conferencias de la CEPAL y ONU Mujeres sobre la Mujer en América Latina y el Caribe?
 - b. ¿Los Consensos resultantes de estas conferencias han ejercido algún tipo de presión en el contexto panameño?
- 5. Eje 5 – Sentidos de la paridad
 - a. ¿Como usted define la paridad de género?