

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**TARSILA KLEIN SCHORR**

**MULHERES NA POLÍTICA: A INFLUÊNCIA DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE  
PEQUIM NO BRASIL**

**Porto Alegre**

**2021**

**TARSILA KLEIN SCHORR**

**MULHERES NA POLÍTICA: A INFLUÊNCIA DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE  
PEQUIM NO BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Verônica Korber Gonçalves

**Porto Alegre**

**2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

Schorr, Tarsila  
Mulheres na Política: os impactos da Plataforma de  
Ação de Pequim no Brasil / Tarsila Schorr. -- 2021.  
106 f.  
Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Difusão de Normas. 2. Mulheres. 3. ONU. 4.  
Participação Política. 5. Plataforma de Ação de  
Pequim. I. Korber Gonçalves, Verônica, orient. II.  
Título.

**TARSILA KLEIN SCHORR**

**MULHERES NA POLÍTICA: A INFLUÊNCIA DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE  
PEQUIM NO BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora

UFRGS

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Pâmela Marconatto Marques

UFRGS

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Andrea Ribeiro Hoffmann

PUC-Rio

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela educação pública e de qualidade que recebi ao longo da graduação, bem como pela excelência no ensino, na pesquisa e na extensão, que me permitiram realizar atividades únicas em minha vida. Agradeço aos professores e funcionários da Faculdade de Ciências Econômicas, especialmente à Professora Verônica Gonçalves, pela oportunidade de ter sido sua aluna, monitora e orientanda. Obrigada pelo auxílio e pelas contribuições durante esses cinco anos.

À minha família, agradeço pelo constante amor, confiança e apoio. Ao meu pai, Marco, muito obrigada por sempre acreditar em mim e confiar nas minhas escolhas. À minha mãe, muito obrigada por ensinar em mim o desejo de fazer o melhor sempre. À minha gêmea, Isabela, obrigada por compartilhar a beleza e a loucura da vida comigo desde o nosso nascimento. É um prazer e um privilégio ter vocês três ao meu lado sempre.

Agradeço aos meus amigos do colégio, pela constante presença nesses anos de graduação, ainda que dificultados pela distância. À Mariana, agradeço aos 11 anos de amizade, por me ensinar o que é ser a melhor amiga de alguém. À Francine e à Isadora, agradeço por serem a extensão da minha família e pelos momentos que passamos juntas desde 2003. Ao Douglas, obrigada pelo amor, pelas risadas e pela implicância, sobretudo neste último e desafiador ano de monografia.

Às minhas amigas da faculdade, agradeço pelos estudos, desabafos, conquistas e derrotas que compartilhamos. Beatriz, Maitê, Natália, Rafaela e Sofia, meu muito obrigada pela amizade, pelos surtos e pela oportunidade de acompanhar os sucessos de vocês. À Geórgia, Isabelle, Júlia e Natascha, agradeço pelo apoio incondicional, pelos doces, pelos choros e pelas risadas que dividimos no decorrer da graduação.

Por fim, agradeço à delegação representante da sociedade civil brasileira na 63ª Comissão sobre o Status da Mulher, da qual fiz parte. Camila, Clara, Dani, Manu, Janaína, Júlia, Luisa, Naomi, Tamires, Tati, Tay, Thaís e Sosô, suas diferentes atuações na luta pelos direitos das mulheres inspiraram esta pesquisa.

“Under-representation of women in power and decision-making is still the norm. We are impatient for that to change [...] Only half is an equal share, and only equal is enough” (MLAMBO-NGCUKA, 2020).

## RESUMO

O presente trabalho aborda a difusão de normas da Plataforma de Ação de Pequim no Brasil, de 1994 a 2018, à luz da teoria do ciclo de vida da norma. A Plataforma de Ação é o documento proveniente da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim em 1995. É um guia para Estados, organizações não governamentais, organizações internacionais e partidos políticos que buscam a igualdade de gênero, ao definir doze áreas prioritárias de atuação no tema dos direitos das mulheres. Entre elas, insere-se a área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, que defende uma maior participação política das mulheres e a adoção de políticas públicas para alcançar essa meta. O trabalho busca, portanto, identificar como se deu a aplicação da Plataforma de Ação no Brasil, sobretudo no que tange à adoção da lei de cotas de gênero nas eleições em 1995, a qual previu a reserva de 20% das vagas para candidaturas de mulheres, alterada em 1997 para 30%. A adoção da lei indica a capacidade da Plataforma de Ação de disseminar normas internacionais para os países. Para além da adoção da lei, o trabalho busca, por meio dos dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral, avaliar se houve um impacto prático da adoção da lei, ou seja, um aumento da participação política das mulheres a nível federal no Brasil de 1994, ano anterior à adoção da lei, até 2018, quando ocorreram as últimas eleições ao Congresso Nacional. Em linhas gerais, os resultados apontam um sucesso na difusão das normas preconizadas pela Plataforma de Ação de Pequim no país, tendo sido concluído o ciclo de vida da norma ainda em 1995, cujos desdobramentos são visíveis até hoje. Os resultados também apontam um aumento constante do número de mulheres candidatas e eleitas, tanto à Câmara dos Deputados quanto ao Senado Federal. Apesar disso, o cenário político brasileiro mantém uma sub-representação das mulheres, pois, apesar de estas representarem mais de 50% do eleitorado brasileiro, compõem hoje 13% dos deputados federais e 14,8% dos senadores, um aumento em relação aos 7,4% de deputados e 6,2% de senadores, panorama de 1994, porém muito aquém dos objetivos da Plataforma de Ação de Pequim e dos movimentos de mulheres.

**Palavras-chave:** Difusão de Normas. Mulheres. ONU. Participação Política. Plataforma de Ação de Pequim.

## ABSTRACT

The present work analyses the norm diffusion of the Beijing Platform for Action in Brazil, from 1994 to 2018, in the light of the norm life cycle theory. The Platform for Action is the result of the Fourth World Conference on Women, held in Beijing in 1995. It is a guide for states, non-governmental organizations, international organizations and political parties that seek gender equality, by defining twelve critical areas of concern where action was needed to ensure gender equality. Among them, the critical area g, Women in Power and Decision-making, advocates for greater political participation by women and the adoption of public policies to achieve this goal. The work seeks, therefore, to identify how the Platform for Action was applied in Brazil, especially with regards to the adoption of the gender quota law in the 1995 elections, which determined the reservation of 20% of the vacancies for women's candidacies, and was altered in 1997 to 30%. The adoption of the law indicates the Platform for Action's ability to diffuse international norms to countries. In addition to the adoption of the law, the work seeks, through the data provided by the Superior Electoral Court of Brazil, to assess whether there was a practical impact of the adoption of the law, that is, an increase in the political participation of women at the federal level in Brazil from 1994, the year prior to the adoption of the law, to 2018, when the most recent elections to the National Congress were held. In general, the results indicate a success in the diffusion of the norms recommended by the Beijing Platform for Action in the country, having completed the norm life cycle in 1995, the consequences of which are still visible today. The results also point to a steady increase in the number of women candidates and elected, both to the Chamber of Deputies and to the Federal Senate. Despite this, the Brazilian political scene maintains an under-representation of women, because, even though they represent more than 50% of the Brazilian electorate, they currently make up 13% of Federal Deputies and 14.8% of Senators, an increase in relation to the 7.4% of Deputies and 6.2% of Senators in 1994, but far below the goals of the Beijing Platform for Action and the women's movements, in Brazil and abroad.

**Keywords:** Beijing Platform for Action. Norm Diffusion. Political Participation. UN. Women.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Ciclo de Vida de normas internacionais.....**28**

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Estágio das normas .....	<b>29</b>
Tabela 2 - Candidatas e Eleitas à Câmara dos Deputados 1994-2018 .....	<b>82</b>
Tabela 3 - Candidatas e Eleitas ao Senado Federal 1994-2018 .....	<b>83</b>
Tabela 4 - Senadoras por Legislatura .....	<b>84</b>

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing
BM	Banco Mundial
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> (Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CSW	<i>Commission on the Status of Women</i> (Comissão sobre o Status da Mulher)
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i> (Conselho Econômico e Social)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIs	Organizações Internacionais
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
STF	Superior Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. A TEORIA DA DIFUSÃO NORMATIVA E AS CONFERÊNCIAS SOBRE A MULHER.....</b>	<b>21</b>
2.1. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A DIFUSÃO DE NORMAS .....	23
2.2. AS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS SOBRE A MULHER .....	30
2.2.1 A IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, 1995 .....	35
2.2.1.1 A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher.....	38
2.3. A IMPORTÂNCIA DAS CONFERÊNCIAS NA DIFUSÃO DE NORMAS INTERNACIONAIS .....	44
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	49
<b>3. A DIFUSÃO DE NORMAS E A IMPLEMENTAÇÃO DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM NO BRASIL .....</b>	<b>50</b>
3.1 A ATUAÇÃO DO BRASIL E DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA IV CONFERÊNCIA SOBRE A MULHER.....	51
3.1.1 A preparação do governo brasileiro para a Conferência de Pequim.....	52
3.1.2 A atuação do governo brasileiro na IV Conferência sobre a Mulher.....	55
3.2 O PROCESSO DE APROVAÇÃO DA LEI Nº 9.100/95 E OS IMPACTOS LEGISLATIVOS DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM.....	60
3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	68
<b>4. OS RESULTADOS DA DIFUSÃO NORMATIVA NO BRASIL .....</b>	<b>71</b>
4.1 A REVISÃO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO E DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM PELA ONU .....	73
4.2 PANORAMA HISTÓRICO: A PRESENÇA FEMININA NO CONGRESSO NACIONAL DE 1994 A 2018 .....	79
4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	88
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>95</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas tem, desde sua criação, em 24 de outubro de 1945, desempenhado papel crucial na promoção do direito das mulheres em todo o mundo. A Carta das Nações Unidas destaca, em seu preâmbulo, a fé “na igualdade de direitos entre homens e mulheres” (UNITED NATIONS, 2015, p. 2). A proibição de discriminação baseada no sexo é reforçada nos artigos 1º, sobre propósitos e princípios; 13º, sobre o mandato da Assembleia Geral; e 55º, sobre a promoção dos direitos humanos universais (UNITED NATIONS, 2014). Desde então, a ONU busca desenvolver discussões e projetos capazes de impulsionar a igualdade de gênero ao redor do mundo. A organização designou o ano de 1975 como Ano Internacional da Mulher, no qual ocorreu a Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, na Cidade do México. Um de seus desdobramentos foi a declaração do decênio 1975-1985 como a Década da Mulher. Em 1980, realizou-se a Segunda Conferência Mundial sobre a Mulher, em Copenhague, na qual a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, da sigla em inglês) foi aberta para assinaturas (UNITED NATIONS, 2014). A Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher ocorreu em 1985, em Nairóbi. Nela, foram adotadas as Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o ano 2000. A quarta Conferência ocorreu no ano de 1995, em Pequim, e adotou, como documentos resultantes, a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

A Declaração de Pequim é um documento político, emitido pelos Estados que tomaram parte na Conferência, os quais identificam os principais objetivos quanto à promoção da igualdade de gênero. A Plataforma de Ação, por outro lado, define objetivos estratégicos estipulados dentro de 12 áreas prioritárias de ação e apresenta medidas para alcançá-los. Esta conferência é reconhecida como a maior e mais importante dentre as Conferências da Mulher, tendo contado com 4.969 delegadas e delegados de 189 Estados-membros ou observadores das Nações Unidas, além de 4.020 membros de Organizações não governamentais (ONGs) (FERRO, 2016), além de ter marcado avanços teóricos e conceituais sobre o direito da mulher (VIOTTI, 2006).

A cada cinco anos desde a adoção da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim, a Comissão sobre o Status da Mulher (CSW, da sigla em inglês) se reúne para discutir os avanços e retrocessos quanto à implementação do plano. Durante as reuniões preparatórias e oficiais, os Estados devem apresentar relatórios sobre o processo de implementação das medidas em seus

respectivos territórios. Parte-se da ideia, portanto, de que os países signatários mantêm o interesse em continuamente garantir os direitos das mulheres, apresentando os avanços e as dificuldades encontradas na aplicação dos objetivos definidos em cada área prioritária.

A área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, é tema chave nas discussões sobre igualdade de gênero. Segundo o IBGE, a população brasileira hoje é composta por 51,8% de mulheres e 48,2% de homens (IBGE, 2020). Ainda assim, mantém-se um panorama atual de sub-representação da mulher no poder e na tomada de decisões. Em 2017, 10,5% dos assentos da Câmara de Deputados eram ocupados por mulheres, enquanto 16% dos senadores eram mulheres. As mulheres representavam apenas 7,1% dos cargos ministeriais do governo, 13,4% do efetivo ativo de policiais militares e civis no país e 39,1% dos cargos gerenciais (IBGE, 2018). A participação equilibrada de mulheres e homens no processo de tomada de decisão permite uma representação mais exata da sociedade, além de ser a única garantia de que os interesses das mulheres sejam levados em conta (UNITED NATIONS, 1995).

Nesse contexto, este trabalho busca identificar um processo de difusão normativa dos objetivos definidos na área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, da Plataforma de Ação de Pequim, no ordenamento político e jurídico federal brasileiro nos últimos 25 anos desde a adoção da Plataforma pelo país em 1995. Para responder esta pergunta, considera-se que houve uma alteração do panorama político brasileiro no âmbito federal, ou seja, um aumento da participação política das mulheres nos últimos 25 anos. Em decorrência disso, assume-se que a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim foram documentos que ajudaram a difundir ideias, normas e práticas que influenciaram na adoção de medidas jurídicas e de políticas públicas no Brasil. Este processo de difusão se deu pelo uso dos termos e conceitos discutidos no âmbito da Plataforma de Ação no debate interno, como a defesa da participação política das mulheres, a busca pela alteração nas regras dos partidos políticos, a criação da lei de cotas de gênero nas eleições, e a defesa da importância da coleta, análise e divulgação de dados com uma lente de gênero, a fim de trazer à discussão a ausência das mulheres nestes ambientes, o que indica a influência do debate internacional no Brasil.

O objetivo geral do trabalho é, portanto, identificar como se deu o processo de difusão de normas da área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, da Plataforma de Ação de Pequim, no ordenamento político e jurídico federal brasileiro ao longo destes 25 anos. Como objetivos específicos tem-se: (i) apresentar um panorama histórico sobre o sistema internacional

de proteção aos direitos das mulheres, notadamente as Conferências sobre a Mulher e os documentos provenientes das mesmas, com destaque para a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, bem como a importância das mesmas na difusão de normas e conceitos no Sistema Internacional; (ii) identificar o processo de difusão normativa no Brasil no período da assinatura da Plataforma de Ação e posterior criação da lei de cotas, por meio das atas das reuniões, atuação do país nas conferências e discussões em plenário; e (iii) refletir sobre os resultados e os limites da lei, desenvolvendo um panorama quantitativo da presença das mulheres na Câmara dos Deputados e no Senado Federal brasileiros de 1994 a 2018, bem como do resultado de outros objetivos preconizados na Plataforma, relacionando os avanços e retrocessos com o debate internacional atual sobre a participação das mulheres na política e sobre a difusão de normas internacionais.

O trabalho justifica-se pela importância do tema no campo de estudos de Relações Internacionais, sobretudo no que tange à relevância das Organizações Internacionais, bem como por seus reflexos práticos na política brasileira. A Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim são utilizadas até hoje como base de todas as reuniões da Comissão sobre o Status da Mulher. O tema principal da 64ª reunião da Comissão, em 2020, foi a revisão e avaliação da Declaração e da Plataforma, marcando os 25 anos de sua adoção. Além disso, a Plataforma é considerado o documento mais importante decorrente das conferências e é utilizado, até hoje, como guia de orientação para governos e sociedade no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas, programas e parcerias que busquem promover a igualdade entre homens e mulheres (UNITED NATIONS, 1995). Ainda assim, para além dos relatórios apresentados pela ONU, são escassas as discussões teóricas sobre os avanços políticos, jurídicos e sociais preconizados pela Plataforma para além das discussões sobre adoção de cotas de gênero.

Da mesma forma, apesar do avanço significativo da pauta de gênero no Brasil e no mundo, as lacunas da participação política das mulheres em nosso país são grandes. Os dados da União Interparlamentar colocam o Brasil na 142ª posição de 190 países no que tange à presença de mulheres nos parlamentos nacionais (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2020). Os dados do IBGE de 2018 indicam que apenas 10,5% dos deputados federais e 16% dos senadores são mulheres (IBGE, 2018), ainda que estas representem 51,8% da população brasileira (IBGE, 2020). Dessa forma, o aumento de trabalhos nesta área torna-se importante para fomentar a discussão e fornecer um panorama mais amplo da ausência feminina na política. Ademais, é de extrema

importância destacar os contínuos ataques e retrocessos que a pauta de gênero vem sofrendo nos últimos anos, sendo a morte da Vereadora carioca Marielle Franco um triste marco deste cenário.

Ademais, a temática me toca pessoalmente. Quanto tive a oportunidade, em 2019, de participar da Comissão sobre o Status da Mulher, na ONU, em Nova Iorque, como representante da sociedade civil brasileira, por meio da Global Attitude, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, iniciei uma pesquisa sobre a implementação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim no Brasil, buscando identificar tanto os avanços quanto os desafios desse processo, o que catalisou um interesse no processo de internalização, na relação entre a existência e assinatura dos documentos e o funcionamento prático dessas medidas no Brasil. Além disso, a delegação da qual participei contava com mulheres extremamente dedicadas à temática, advogadas, psicólogas, pedagogas e empresárias, especializadas nos direitos e na inclusão de mulheres. Acredito que este trabalho é minha forma de acrescentar, mesmo que pouco, à discussão teórica cuja prática elas realizam tão bem.

O trabalho tem caráter qualitativo e os métodos adotados são principalmente a pesquisa bibliográfica e documental, a partir de uma perspectiva construtivista. A fim de responder à pergunta, serão analisados os documentos oficiais finais provenientes das Conferências Mundiais sobre a Mulher, os relatórios quinquenais enviados pelo Brasil à Comissão sobre o Status da Mulher em acompanhamento aos objetivos definidos na Plataforma de Ação de Pequim, os relatórios das Estatísticas de Gênero do IBGE, bem como os dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre candidaturas e eleições de mulheres no nível federal (deputadas e senadoras). Pretende-se que os documentos acima levantados forneçam dados qualitativos e quantitativos acerca do panorama da presença das mulheres na política brasileira a nível federal.

Partindo-se da ideia de que as Organizações Internacionais são atores relevantes no Sistema Internacional, capazes de promover e disseminar normas internacionais, devido a sua característica de burocracia técnica, busca-se estudar como a Plataforma de Ação de Pequim foi difundida no ordenamento político e jurídico brasileiro. Os pesquisadores da temática identificam inúmeros fatores explicativos para o processo de difusão de normas pelos países, como a correlação temporal, menções explícitas a determinada norma internacional no processo de criação de leis ou burocracias, a existência de uma rede de articulação entre atores domésticos e transnacionais, entre outros (FINNEMORE, 1993; 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998; 2001; BARNETT; FINNEMORE, 1999; RISSE; SIKKINK, 2017). Desse modo, por meio da revisão bibliográfica da

literatura, busca-se identificar as características que nos permitem reconhecer como ocorreu a disseminação das normas preconizadas na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim no Brasil. Partindo-se de uma abordagem interpretativista, a metodologia aqui empregada não busca identificar uma relação causal entre as variáveis, objetivando inferir como tais documentos e normas influenciaram as alterações do cenário político e jurídico federal brasileiro nos últimos 25 anos.

Em termos práticos, o trabalho proposto pretende sistematizar as informações da seguinte forma: primeiramente, as informações acerca dos impactos da Plataforma de Ação serão coletadas através dos relatórios quinquenais enviados pelo Brasil à Comissão sobre o Status da Mulher nos anos 2000, 2005, 2010, 2015 e 2020. Tais relatórios incluem questões submetidas pela Comissão, as quais devem ser respondidas pelos governos, e englobam todas as áreas prioritárias definidas na Plataforma de Ação. Dessa forma, é garantido que haverá ao menos uma menção aos esforços que o governo brasileiro está realizando para reforçar a presença das mulheres no poder e na tomada de decisão.

Em seguida, buscar-se-á, por meio dos dados fornecidos pelo TSE, o número de mulheres candidatas e eleitas em todos os anos eleitorais em que a população brasileira votou para deputados federais e senadores, partindo-se da eleição anterior à adoção da Plataforma de Ação pelo Brasil, quais foram 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Estes dados recolhidos permitirão inferir, através da comparação, tanto de dados brutos quanto proporcionais, se houve ou não um aumento da participação de mulheres tanto como candidatas quanto como eleitas ao longo dos anos. Considerando-se que a monografia parte da hipótese de que houve aumento na participação, em seguida partir-se-á para uma análise qualitativa sobre a adoção de medidas por parte do governo federal e dos partidos políticos que permitiram esse aumento, principalmente a Lei nº 9.100/95, que prevê a reserva de vagas para candidatas mulheres nas eleições, ainda que se objetive neste trabalho encontrar outras medidas adotadas. Busca-se identificar menções a normas socialmente e internacionalmente difundidas, que permitam relacionar a adoção destas medidas e políticas à Declaração e à Plataforma de Ação de Pequim.

O estudo sobre a difusão de normas tem por base os estudos construtivistas sobre as Organizações Internacionais. Barnett e Finnemore (1999) consideram as OIs atores autônomos no cenário internacional com agendas próprias, devido principalmente a dois fatores: a legitimidade provinda da autoridade racional e legal; e o controle sobre a *expertise* técnica e informacional. A

ideia da burocracia despolitizada é questionada por estes autores, pois defendem que as burocracias sempre servem um propósito social ou conjunto de valores culturais. No âmbito deste debate, Finnemore (1996) é considerada precursora da discussão sobre o papel das Organizações Internacionais não apenas como servidoras dos interesses dos Estados, mas como ensinadoras<sup>1</sup> de normas e ideias. Seus estudos destacam o papel das OIs como definidoras dos interesses dos Estados. No livro “*National Interests in International Society*” (1996), Finnemore argumenta que os Estados são socializados a desejar certas coisas pela sociedade internacional na qual eles estão inseridos. Seus interesses são definidos no contexto de normas coletivas internacionais, as quais também se alteram ao longo do tempo e conseqüentemente alteram o comportamento e os interesses dos Estados. Normas são definidas como “expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado mantido por uma comunidade de atores” (FINNEMORE, 1996, p. 22, tradução nossa). Dessa forma, Finnemore reconhece que o Sistema Internacional e as Organizações Internacionais são capazes de “mudar as ações dos Estados, não por restringir Estados com um determinado conjunto de preferências de agir, mas alterando suas preferências” (FINNEMORE, 1996, p. 6, tradução nossa).

A teoria de difusão de normas passa a ser muito utilizada na discussão sobre gênero, sobretudo sobre a adoção das cotas para participação política de mulheres em diversos países após a adoção da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim em 1995. Krook (2006) argumenta que o fato de cotas serem apoiadas por normas internacionais e disseminadas por meio do compartilhamento transnacional é o que explica a rápida difusão de políticas de cotas de gênero ao redor do mundo. True e Mintrom (2001) estudam a proliferação de burocracias estatais criadas para a transversalização de gênero – órgãos que buscam implementar uma perspectiva de igualdade de gênero em todas as áreas de política pública do governo. Argumentam que as redes transnacionais formadas principalmente por atores não-estatais são as forças primárias responsáveis pela difusão de políticas de gênero.

Desse modo, a teoria de difusão de normas é utilizada para explicar processos de tomada de decisão por parte dos Estados que não necessariamente são explicáveis por fatores internos. A visão das OIs como definidoras e difusoras de normas internacionais auxilia no rastreamento de adoção de políticas, ao reconhecê-las como atores relevantes e capazes de influenciar o comportamento dos Estados.

---

<sup>1</sup> No original: “teachers” (FINNEMORE, 1996, p. 12).

Objetivando analisar as questões aqui levantadas, o presente trabalho organiza-se em três capítulos. O primeiro capítulo versa sobre o papel das Organizações Internacionais na difusão de normas para os países, bem como a influência das Conferências sobre a Mulher nesta difusão. Dessa forma, a primeira subseção apresenta a discussão teórica sobre a difusão de normas, e atém-se, principalmente, à teoria do ciclo de vida da norma de Finnemore e Sikkink (1998) e ao papel das Organizações Internacionais na difusão de normas internacionais. Em seguida, a segunda subseção apresenta um histórico das Conferências Mundiais sobre a Mulher desde a sua criação, em 1975, no âmbito da Organização das Nações Unidas. Apresenta-se, de forma detalhada, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher e os documentos dela decorrente, a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim. A terceira subseção, por fim, discute a importância dos documentos provenientes das quatro conferências mundiais sobre a mulher na difusão de normas internacionais, em consonância com a atuação da ONU e dos movimentos de mulheres que lutam pela igualdade de gênero.

O segundo capítulo trata da difusão de normas e da implementação da Plataforma de Ação de Pequim no Brasil, através do estudo da atuação governamental e não governamental antes, durante, e após a presença da delegação brasileira na IV Conferência Mundial sobre a Mulher. A primeira subseção aborda a atuação do Brasil e das organizações não governamentais na Conferência, estudando a preparação do governo brasileiro e a relação deste com os movimentos de mulheres, bem como a participação da sociedade civil na definição da posição brasileira na conferência. A atuação da delegação durante os dias da conferência também é analisada, momento no qual o Brasil se destacou por seu posicionamento contra qualquer forma de retrocesso em relação aos direitos adquiridos nas conferências anteriores, apesar de um cenário internacional de difícil consenso. Em seguida, a segunda subseção direciona-se à atuação do governo, das parlamentares e dos movimentos de mulheres no Brasil, após a adoção do compromisso internacional. Esses grupos buscam implementar os objetivos definidos na Plataforma de Ação de Pequim no país. Na tentativa de identificar o processo de difusão de normas, ou seja, o impacto ou não dos objetivos da Plataforma no ordenamento jurídico brasileiro, estuda-se, principalmente, os impactos legislativos da Plataforma de Ação no Brasil, destacadamente a adoção da Lei nº 9.100/95 e seus posteriores desdobramentos. Dessa forma, analisa-se a discussão em plenário acerca da adoção da lei de cotas e suas alterações, em relação aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Por fim, o terceiro capítulo avalia os resultados da difusão normativa no Brasil. A primeira subseção trata da revisão e avaliação sobre a implementação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim, realizados pela ONU em âmbito global, em razão dos 25 anos da adoção destes documentos. Esses dados globais são complementados pelas informações fornecidas pelo governo brasileiro nos relatórios enviados por ele à Comissão sobre o Status da Mulher, acerca dos avanços e desafios na implementação da Plataforma no país. Em seguida, a segunda subseção debruça-se sobre os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e apresenta um panorama histórico sobre a presença feminina no Congresso brasileiro de 1994, ano antecedente à adoção da Plataforma de Ação de Pequim, até 2018, último ano em que houve eleição para deputados e senadores. Esse panorama permite inferir se houve, nos últimos 25 anos, efeitos práticos da difusão de normas e objetivos definidos pela Plataforma de Ação de Pequim no Brasil. Discute-se, por fim, os limites, retrocessos e possibilidades da Plataforma de Ação como documento chave na luta pela igualdade de gênero.

## **2. A TEORIA DA DIFUSÃO NORMATIVA E AS CONFERÊNCIAS SOBRE A MULHER**

A Organização das Nações Unidas (ONU), criada ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, para ser um símbolo da busca pela paz em resposta ao flagelo da guerra, tornou-se uma das principais Organizações Internacionais, contando com 193 Estados-membros e inúmeras agências que tratam da solução de problemas a nível internacional, regional e nacional. A ONU logrou, ao longo dos anos, desenvolver uma estrutura institucional independente de seus Estados-membros, adquirindo status legal próprio, e construindo uma burocracia especializada e autônoma, a qual não responde nem representa seus países de origem. Dessa forma, a Organização tem sido capaz de desenvolver sua própria agenda de temas considerados relevantes na busca pela paz e pela igualdade no sistema internacional (UNITED NATIONS, 2020c).

Uma das agendas definidas pela ONU, principalmente a partir dos anos 1975, foi a busca pelo fim da discriminação e da violência contra a mulher, bem como pela igualdade de gênero. Nesse sentido, o ano de 1975 foi declarado o Ano Mundial da Mulher, e a década dele decorrente (1975-1985) foi considerada a Década Internacional da Mulher, base para toda a atuação da Organização naquele período. Dessa forma, então, foram realizadas, nesta década, três Conferências Mundiais sobre a Mulher (na cidade do México em 1975, em Copenhague em 1980, e em Nairóbi em 1985), a fim de trazer à tona a discussão sobre a discriminação contra a mulher e a grande desigualdade existente entre homens e mulheres no período. A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher foi realizada dez anos depois, em 1995, na cidade de Pequim, na China, com o objetivo central de avaliar a situação das mulheres e os efeitos dos Planos de Ação decorrentes das conferências e discussões ocorridas na Década Internacional da Mulher (UN WOMEN, 2020b).

A Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação de Pequim, documentos resultantes das negociações e demandas decorrentes da IV Conferência, são reconhecidos até hoje como o mais completo e abrangente diagnóstico e proponente de soluções para os problemas de desigualdade e falta de acesso que enfrentam as mulheres (ALVES, 2001, p. 220). Vinte e cinco anos após a adoção da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim, estes são vistos como marcos históricos na busca pela igualdade de gênero, e têm seu papel reconhecido como grandes difusores de normas e

princípios internacionais, entre eles a necessidade de uma integração da perspectiva de gênero em todas as áreas de atuação dos governos, a importância da presença das mulheres nos processos de tomada de decisão, a relevância e o papel central do acesso à educação na vida das meninas, a constante luta pelo fim da violência contra a mulher e, principalmente, a necessidade de as mulheres posicionarem-se como agentes da mudança. Ou seja, é necessário não apenas reconhecer que as mulheres, por muitas décadas, foram negadas de seus direitos por serem vistas como inferiores, e reconhecer, portanto, seus direitos, mas também colocá-las em um papel central de definição de políticas públicas na busca pela igualdade de gênero (MORGAN, 1996; REICHERT, 1998; ALVES, 2001; LOPES, 2018).

Este capítulo trata da estrutura institucional de proteção às mulheres no âmbito das Nações Unidas, com destaque para as quatro conferências mundiais sobre a mulher, e seus efeitos no ordenamento jurídico dos países e no reconhecimento internacional da importância da igualdade de gênero. A primeira subseção explora a base teórica deste trabalho, ou seja, a importância das Organizações Internacionais (OIs) como atores relevantes e autônomos no sistema internacional, com agendas próprias, à luz da Teoria Construtivista aplicada às Relações Internacionais. Neste sentido, Finnemore (1996) percebe as OIs como capazes de exercer poder e ensinar normas, ideias e interesses para os Estados, possivelmente alterando seus comportamentos. Normas são, portanto, definidas como “expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado mantido por uma comunidade de atores” (FINNEMORE, 1996, p. 22, tradução nossa). Partindo dessa lógica, Finnemore e Sikkink (1998) teorizam sobre o processo que leva à disseminação de uma norma internacional, por meio do chamado “ciclo de vida de uma norma”<sup>2</sup>, e a coloca em uma posição de ser considerada como inerente ao Sistema Internacional e, portanto, não questionada.

Com base nesta teoria, a segunda subseção aborda as quatro Conferências Mundiais sobre a Mulher. Apresenta o processo de definição do Ano e da Década Internacional da Mulher no âmbito das Nações Unidas, o processo de organização das quatro conferências, bem como discute os documentos e Planos de Ação delas decorrentes. Discorre, de forma mais detalhada, sobre a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim, e sobre a Declaração e a Plataforma de Ação dela consequentes, temas centrais deste trabalho.

Por fim, a terceira subseção analisa como os documentos decorrentes das conferências internacionais sobre a mulher disseminaram para os países e para o Sistema Internacional normas

---

<sup>2</sup> No original: Norm life cycle (FINNEMORE; SIKKINK, 1996, p. 895)

que reconhecem a importância da igualdade de gênero e da participação das mulheres na política. Relaciona-se, dessa forma, com a teoria de difusão de normas e do ciclo de vida das normas, ao reconhecer, também, o relevante papel dos movimentos e organizações da sociedade civil a nível nacional para a articulação e a disseminação da ideia de que os direitos das mulheres são direitos humanos e de que as mulheres são atores chave na busca por um mundo mais justo e igualitário.

## 2.1. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A DIFUSÃO DE NORMAS

Claudio Zanghi, no Dicionário de Política, define Organização Internacional como uma união internacional de Estados, “visando criar uma colaboração estável, disciplinada por normas de direito internacional, para a realização de interesses comuns” (ZANGHI, 1998, p. 856). Uma de suas principais características é o caráter voluntário e paritário entre seus membros. Ela exige, também, a existência de um aparelho institucional e de um ordenamento interno separado daquele de seus Estados-membros. A relevância, o papel e a função de uma Organização Internacional, porém, variam de acordo com a corrente teórica analisada.

Como destacam Barnett e Finnemore (1999), a maioria das teorias de Relações Internacionais explica a criação de OIs como resposta a problemas de informações incompletas, custos de transação e melhoria de bem-estar dos Estados-membros. A tradição liberal wilsoniana tende a ver as Organizações Internacionais como promotoras da paz, fontes de progresso e agentes da emancipação. Neoliberais, por outro lado, destacam a capacidade das OIs de auxiliar os Estados a solucionar problemas coletivos e promover a cooperação a longo prazo. Os realistas, por fim, chamam atenção para o papel das OIs como forças estabilizadoras da política global (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O Construtivismo, por sua vez, percebe as Organizações Internacionais como atores relevantes, capazes de alterar o Sistema Internacional. O Construtivismo se desenvolveu entre as décadas de 1980 e 1990, em meio a críticas às teorias clássicas das Relações Internacionais. Finnemore e Sikkink (2001) apresentam o Construtivismo como uma abordagem de análise social que afirma que a interação humana é formada não apenas por fatores materiais, mas também por fatores ideacionais<sup>3</sup>; e que as crenças compartilhadas são responsáveis por construir os interesses

---

<sup>3</sup> Fatores ideacionais são fatores relacionados ao conjunto de ideias e à estrutura social na qual a sociedade está inserida (WENDT, 1999).

e identidades dos atores. Ademais, as autoras argumentam que o construtivismo “não produz, por si só, previsões específicas sobre resultados políticos que podem ser testados em pesquisas de ciências sociais” (FINNEMORE; SIKKINK, 2001, p. 393, tradução nossa). Dessa forma, o construtivismo, no geral, não objetiva desenvolver um modelo analítico capaz de prever a atuação dos Estados. Finnemore (1996) discorda, porém, de Alexander Wendt e outros teóricos que ela chama de “construtivistas mais estatistas”<sup>4</sup>, pois estes consideram o Estado como a unidade de análise. Segundo ela, privilegiar os Estados é útil por permitir que estes teóricos dialoguem com neorrealistas e neoliberais, mas “não há nada na lógica do construtivismo que levaria alguém ao Estado-centrismo” (FINNEMORE, 1996, p. 13, tradução nossa).

Neste cenário, a criação e a atuação das Organizações Internacionais também passam a ser questionadas. Os autores construtivistas consideram as OIs como atores autônomos no cenário internacional com agendas próprias, devido principalmente a dois fatores: (i) a legitimidade provinda da autoridade racional e legal; e (ii) o controle sobre a *expertise* técnica e informacional. A ideia da burocracia despolitizada é questionada por estes autores, que defendem que as burocracias sempre servem algum propósito social ou conjunto de valores culturais (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Argumenta-se que, nas ciências sociais, existem dois grandes grupos de teorias sobre organizações: uma econômica e outra sociológica. A visão econômica parte da discussão teórica sobre a existência de empresas comerciais, baseada na ideia de que organizações são soluções eficientes frente a problemas de informações incompletas e custos de transação e outras imperfeições do mercado. É desta visão que deriva o entendimento dos teóricos neoliberais e neorrealistas de que o Sistema Internacional é análogo a um mercado formado por competidores que maximizam suas utilidades. Ambos concordam que as Organizações Internacionais, dessa forma, permitem que os Estados promovam seus interesses. Caso contrário, não haveria incentivo para os Estados criarem e apoiarem tais organizações. A visão sociológica, por outro lado, estuda organizações em situações para além daquelas de mercado, não partindo dos pressupostos acima mencionados. Dessa forma, as OIs podem ser criadas não apenas pela sua eficiência, mas também por motivos de legitimidade, por exemplo. As OIs são vistas, então, como atores independentes

---

<sup>4</sup> No original: “According IOs more causal status also stands in contrast to the theoretical claims of more “statist” constructivists, such as Alexander Wendt, for whom the state is the unit of analysis.” (FINNEMORE, 1996, p. 13)

com agendas próprias – ainda que constrangidas pelos Estados – podendo, inclusive, conter inúmeras agendas e fontes de agência (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Partindo-se desta lógica sociológica, as Organizações Internacionais são capazes de exercer poder devido a esta visão socialmente construída de fonte de autoridade e conhecimento. Assim, as OIs são capazes de classificar o mundo de acordo com categorias de atores e ações; corrigir e alterar significados; e articular e difundir novas normas, princípios e atores ao redor do mundo. Essa difusão de normas é possível pelo fato de as OIs serem capazes de compartilhar seu conhecimento – *expertise* – e definir modelos do que seria um bom comportamento político. Cabe destacar, porém, que esta lógica das OIs como definidoras e disseminadoras de normas internacionais não significa que estas sejam exemplo de funcionalidade ou modelo para os Estados ou para outras OIs. Barnett e Finnemore (1999) argumentam, inclusive, que elas frequentemente desenvolvem culturas internas que podem levar a comportamentos disfuncionais dentro das burocracias.

No âmbito deste debate, Finnemore (1996) é considerada precursora da discussão sobre o papel das Organizações Internacionais não apenas como servidoras dos interesses dos Estados, mas como “ensinadoras”<sup>5</sup> de normas e ideias. No livro “*National Interests in International Society*” (1996), Finnemore argumenta que os desejos e comportamentos dos Estados são socializados pelo sistema internacional no qual eles estão inseridos. Seus interesses são definidos no contexto de normas coletivas internacionais, as quais também se alteram ao longo do tempo e consequentemente alteram o comportamento e os interesses dos Estados. Normas são definidas como “expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado mantido por uma comunidade de atores” (FINNEMORE, 1996, p. 22, tradução nossa). Por meio de três estudos de caso, a autora busca demonstrar a influência das normas internacionais no comportamento dos Estados. O primeiro estudo analisa o papel da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, da sigla em inglês) na disseminação de burocracias científicas dentro dos Estados.

Durante a década de 1950, a UNESCO se propôs a auxiliar os países na criação de burocracias científicas próprias, ao definir que estes sistemas eram característicos dos Estados modernos. Não se objetiva dizer que a UNESCO foi a precursora na criação de burocracias científicas. Os Estados Unidos, por exemplo, criaram seu aparato estatal de ciência devido a

---

<sup>5</sup> No original: “teachers” (FINNEMORE, 1996, p. 12).

preocupações militares e competitividade industrial, os quais desencadearam o início das pesquisas sobre a desenvolvimento da bomba atômica. Dessa forma, esta inovação, criada pela demanda de alguns países desenvolvidos, passa a ser absorvida e popularizada pela UNESCO, que as dissemina para países cujas condições originárias para demandar criação própria desse aparato não existiam. Desse modo, a autora apresenta alguns casos nos quais a UNESCO teve papel fundamental para a criação de órgãos científicos, como no Líbano, na Etiópia e na Tanzânia. A autora conclui, então, que “o fato de que os Estados adotam políticas [...] em resposta a normas socialmente construídas e entendimentos de comunidades internacionais demonstra uma incrustação dos Estados no sistema social internacional que a teoria convencional ignora” (FINNEMORE, 1993, p. 593, tradução nossa).

O segundo estudo de caso analisa o papel do Comitê Internacional da Cruz Vermelha em ensinar nos Estados a ideia da necessidade de regras durante as guerras, bem como a consequente adoção da Convenção de Genebra de 1864. A autora argumenta que, ao contrário da visão hobbesiana da guerra como um estado da natureza, a guerra é na verdade uma instituição social fortemente regulada, cujas regras mudam ao longo do tempo. O caso analisado mostra que a visão de que combatentes feridos deveriam ser recolhidos e cuidados, bem como a ideia de que pessoal médico deveria ser identificado como neutro nos campos de batalha, foi uma norma disseminada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, e notadamente por seu fundador, o banqueiro suíço Henry Dunant; e questionada por alguns países, como França e Reino Unido, antes da adoção da Convenção de Genebra em 1864. A principal ideia a ser absorvida sobre a origem da Cruz Vermelha e das Convenções de Genebra é a importância do papel de alguns indivíduos privados e das redes de elite que estes foram capazes de utilizar para construir uma organização internacional. Dessa forma, a visão estado-cêntrica não nos permitiria identificar a forte influência individual para a criação de OIs bem como para a disseminação de normas e princípios internacionais.

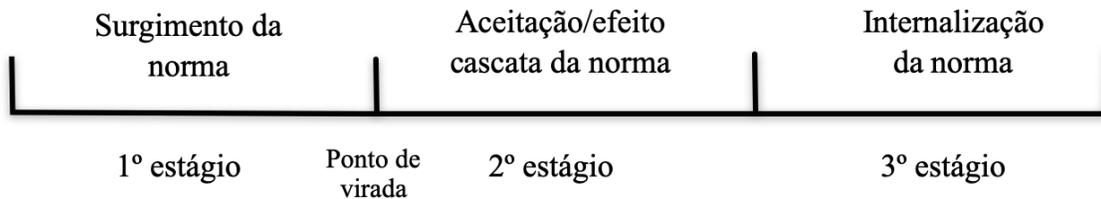
É nesta esteira, também, que Finnemore apresenta seu terceiro estudo de caso, sobre o papel do Banco Mundial (BM) sob a liderança de Robert McNamara, na alteração da visão e do estudo da relação entre pobreza e desenvolvimento. Até os anos 1970, a discussão sobre desenvolvimento centrava-se no Produto Interno Bruto e em países pobres; é a partir desta década, porém, que a pobreza passou a ser analisada em termos de pessoas. Esta mudança é identificada, pela autora, a partir da ascensão de Robert McNamara como presidente do Banco Mundial. A partir deste momento, a Organização Internacional teve um papel primordial em promulgar e revisar as

normas sobre desenvolvimento no sistema internacional. Isto passou a ocorrer a partir do momento em que o BM e seus experts tornaram a redução da pobreza um dos componentes do desenvolvimento, o que alterou o modo como os Estados deveriam agir. Relaciona-se com o estudo de caso anterior pelo fato de o impulso inicial ter surgido de um líder individual, mas difere-se devido à estrutura da organização, pois as estratégias de redução da pobreza não se relacionavam a normas internacionais sobre pobreza, mas foram desenvolvidas pelos funcionários do BM. Dessa forma, pode-se inferir que os Estados, e mesmo os especialistas em desenvolvimento, não consideravam a redução da pobreza como elemento central para atingir-se o desenvolvimento até que o Banco Mundial e seus funcionários, sobretudo a partir de 1975, tornaram a pobreza o tema principal do desenvolvimento. Destaca-se, é claro, como também é o caso em outros fenômenos de difusão de normas, que o Banco Mundial não foi o único responsável por essa alteração. O que ele fez, porém, foi adotar essa nova abordagem e popularizá-la. Isto foi possível devido ao prestígio e ao poder do banco, bem como sua capacidade de coagir os Estados, caso a persuasão não fosse bem-sucedida, por ser o principal financiador multilateral para o desenvolvimento (FINNEMORE, 1996). Desse modo, podemos dizer que o argumento de Finnemore é que o Sistema Internacional, e conseqüentemente as Organizações Internacionais, são capazes de "mudar as ações dos Estados, não por restringir Estados com um determinado conjunto de preferências de agir, mas alterando suas preferências" (FINNEMORE, 1996, p. 6, tradução nossa).

Nesta lógica de que as OIs são atores relevantes no Sistema Internacional e capazes de disseminar normas e princípios internacionais, Finnemore e Sikkink (1998) desenvolvem a teoria do "ciclo de vida" de uma norma. Dado que normas são identificadas como um padrão de comportamento adequado para os atores, e são muitas vezes absorvidas por eles, torna-se por vezes difícil de identificá-las. Soma-se a isso o fato de que normas regionais e internacionais são muitas vezes entrelaçadas com o funcionamento de normas domésticas. Por exemplo, o sufrágio feminino surgiu como uma demanda por mudança interna em alguns países antes de se tornar uma norma internacional. Dessa forma, as autoras argumentam que existe um jogo de dois níveis em que as normas domésticas e internacionais estão profundamente ligadas. A Teoria do Ciclo de Vida, portanto, defende que as influências domésticas são mais decisivas no estágio inicial do ciclo de

vida de uma norma, e esta influência diminui na medida em que a norma se torna institucionalizada no sistema internacional.

Figura 1: Ciclo de Vida de normas internacionais



Fonte: FINNEMORE; SIKKINK (1998, p. 896)

O Ciclo de Vida<sup>6</sup> de uma norma, dessa forma, é entendido como um processo em três níveis: (i) surgimento; (ii) aceitação (ou efeito cascata); e (iii) internalização. O primeiro nível, em que a norma surge, é caracterizado pela persuasão feita pelos “empreendedores de normas”<sup>7</sup>, bem como pelas plataformas organizacionais destes empreendedores e organizações, sejam elas interestatais ou não governamentais, os quais buscam convencer alguns Estados, identificados como líderes, a aderir a estas normas. O segundo estágio é marcado pela imitação, no qual os Estados líderes buscam socializar as normas para os outros países. A motivação para essa adesão pode variar, mas identifica-se uma combinação entre pressão para conformidade, o desejo de aumentar a legitimidade internacional, e o desejo dos líderes de aumentar sua estima. Por fim, ocorre a internalização da norma, processo pelo qual as normas passam a ser tomadas como dadas, não havendo mais grandes debates sobre o assunto. Por exemplo, hoje em dia poucas pessoas discutem se as mulheres deveriam ter o direito ao voto ou se os médicos deveriam ter imunidade durante as guerras. Dessa forma, quando uma norma é internalizada, ela raramente é questionada e torna-se mais difícil de identificá-la. Destaca-se, porém, que a conclusão do ciclo de vida nem sempre ocorre, pois algumas normas não logram alcançar o chamado “ponto de virada”<sup>8</sup> em que são reconhecidas pelos atores (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

<sup>6</sup> O modelo de Finnemore e Sikkink (1998) não objetiva ser um modelo rígido, no qual todas as normas do Sistema Internacional se encaixam, e sim uma tentativa de estruturação para tornar a discussão e a explicação mais claros.

<sup>7</sup> No original: “norm entrepreneurs” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 893)

<sup>8</sup> No original: “tipping point” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 892)

Tabela 1: Estágio das Normas

Estágio da norma	1º estágio Surgimento da norma	2º estágio Efeito cascata	3º estágio Internalização
Atores	Empreendedores com plataformas organizacionais	Estados, Organizações Internacionais, redes	Leis, profissões, burocracias
Motivos	Altruísmo, empatia, ideiativo, comprometimento	Legitimidade, reputação, estima	Conformidade
Mecanismos principais	Persuasão	Socialização, institucionalização, demonstração	Hábito, institucionalização

Fonte: FINNEMORE; SIKKINK (1998, p. 898)

A tabela acima é um breve resumo sobre o ciclo de vida das normas, em que se apresenta os atores, motivos e mecanismos utilizados em cada estágio do ciclo. Nota-se que no primeiro momento, de surgimento de uma norma internacional, os principais atores responsáveis pela disseminação da norma são indivíduos com suas plataformas organizacionais — como organizações não governamentais — motivados por objetivos e interesses próprios, buscando difundir a norma principalmente por meio da persuasão e da pressão frente a atores considerados chave. No segundo momento, que pode ou não ocorrer, os principais atores são aqueles mais estabelecidos no sistema internacional, como Estados, Organizações Internacionais e redes internacionais criadas pelos indivíduos e pelas ONGs. Os atores passam a adotar a norma por motivos diferentes do primeiro estágio, notadamente pela busca da legitimidade, reputação e reconhecimento internacional; e os mecanismos pelos quais os Estados, OIs e redes logram disseminar uma norma são a socialização, a institucionalização — como a criação de acordos ou organizações próprias, por exemplo — a demonstração e o exemplo. Por fim, o terceiro momento, que trata da internalização dessa norma, é realizado por meio de leis e burocracias que buscam institucionalizar esta norma, e o principal motivo para que um Estado adote a norma, neste momento, relaciona-se mais à conformidade com o sistema internacional do que com um interesse do Estado ou mesmo de seus nacionais na adoção desta norma. Ou seja, no terceiro estágio, o

principal mecanismo de difusão, além da institucionalização, é o hábito, o fato de que outros Estados também o estão fazendo (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

O movimento pelo sufrágio feminino é um bom exemplo da ideia do ciclo de vida de uma norma. Os primeiros países a adotarem o sufrágio feminino o fizeram devido à forte pressão de movimentos internos. Depois de 1930, ano que as autoras identificam como o “ponto de virada”, influências internacionais se tornaram mais importantes do que pressões domésticas para a adoção desta norma, tendo alguns países adotado o sufrágio mesmo sem nenhuma pressão interna para fazê-lo. Em relação ao ciclo de vida, o primeiro estágio, de emergência, durou mais de oitenta anos, desde a Convenção de Seneca Falls<sup>9</sup> em 1848, até 1930, período no qual vinte países adotaram o sufrágio feminino. Nos 20 anos que seguiram o ponto de virada, ou seja, de 1930 a 1950, 48 países adotaram a norma (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

## 2.2. AS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS SOBRE A MULHER

A Organização das Nações Unidas tem, desde sua criação, em 24 de outubro de 1945, desempenhado papel crucial na promoção do direito das mulheres em todo o mundo. A Carta das Nações Unidas destaca, em seu preâmbulo, a fé “na igualdade de direitos entre homens e mulheres” (UNITED NATIONS, 2015, p. 2). Desde então, a ONU foi responsável pela adoção de inúmeros documentos, tratados, resoluções e relatórios que tratam do direito das mulheres. Ainda que sejam, em sua maioria, documentos recomendatórios, ou seja, o cumprimento pelos Estados signatários não é obrigatório, estes são reconhecidos como importantes marcos na busca pela igualdade de gênero (UN WOMEN, 2020b).

Na esteira dessa busca por igualdade de gênero, criou-se, no âmbito da ONU, diferentes órgãos e conselhos, como a ONU Mulheres e a Comissão sobre o Status da Mulher (CSW, da sigla em inglês), órgão-parte da estrutura funcional do Conselho Econômico e Social (ECOSOC, da sigla em inglês) da ONU. O ECOSOC foi criado com a função de coordenar comissões e agências especializadas sobre temas econômicos e sociais no âmbito da Organização. Este conselho é

---

<sup>9</sup> A Convenção de Seneca Falls foi a primeira convenção sobre o direito das mulheres nos Estados Unidos, tendo ocorrido nos dias 19 e 20 de julho de 1848, na Capela Metodista Wesleyan, na cidade de Seneca Falls, estado de Nova York (GUINN, 2009).

reconhecido pela sua atuação na organização de eventos e conferências internacionais para a discussão de temas sociais, incluída a temática de gênero (UNITED NATIONS, 2018).

A Comissão sobre o Status da Mulher, dessa forma, foi criada pelo ECOSOC em 1946, e destaca-se por não ser associada a nenhum tratado específico e por todos os membros da ONU serem, automaticamente, seus membros (UN WOMEN, 2020a). Um dos marcos iniciais da atuação da CSW foi o auxílio na redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Comissão monitorou os rascunhos da Declaração parágrafo por parágrafo para evitar a adoção de qualquer frase sexista, bem como argumentou constantemente para que a palavra “homem” não fosse utilizada em relação à todas as pessoas, logrando alterar a escrita original de “todos os homens nascem livres...” para “todos os seres humanos [...]” (PIETILÄ, 1999, p.11, tradução nossa). De sua criação até 1962, a comissão atuou na divulgação de questões referentes ao combate à discriminação contra a mulher. A partir da década de 1960, por outro lado, a principal atuação da Comissão foi na discussão sobre o papel da mulher no desenvolvimento econômico (LOPES, 2018). O Conselho Econômico e Social da ONU nomeou, portanto, o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher. Dessa forma, a CSW convocou a organização da primeira conferência mundial sobre a mulher para coincidir com o Ano Internacional da Mulher. Portanto, em 1975 ocorreu, na Cidade do México, a I Conferência Mundial sobre a Mulher. O ECOSOC definiu, em seguida, que a década decorrente da I Conferência seria nomeada a Década Internacional da Mulher (UN WOMEN, 2020b). Foi ao longo desse período, então, que ocorreram as três primeiras Conferências sobre a Mulher, a conferência da Cidade do México, em 1975; de Copenhague, em 1980; e de Nairóbi, em 1985, marcando o fim da Década das Nações Unidas para as Mulheres (ALVES, 2001).

A I Conferência Mundial sobre a Mulher na Cidade do México tratou principalmente da violência contra a mulher e a relação entre a opressão e a desigualdade. O documento resultante da Convenção foi o Plano de Ação da Cidade do México, o qual definiu o compromisso com o estabelecimento de um aparato institucional para avançar a posição da mulher na sociedade (LOPES, 2018), e integrar as mulheres a todos os esforços de desenvolvimento (GIMENEZ; MALDONADO; GONZALEZ-IGLESIAS, 2018). Ainda assim, os governos nacionais continuaram sendo os árbitros finais dos objetivos definidos no Plano, mantendo a mulher em um papel mais passivo, a qual deveria receber acesso a treinamentos e ser permitida a participar da vida política de seu país (ZINSSER, 2002). Apesar disso, o Plano de Ação impulsionou a criação

da Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW, da sigla em inglês) ao solicitar uma Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1979 e que entrou em vigor em 1981, sendo até hoje um dos principais documentos sobre a promoção da igualdade de gênero (REICHERT, 1998; PIETILÄ, 1999; PIMENTEL, 2006). Esta Convenção destaca-se pelo fato de ser vinculante, ao contrário dos Planos de Ação resultantes das Conferências Mundiais sobre a Mulher. Ou seja, os Estados-parte da Convenção assumem compromisso legal com esta, a ser monitorado pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (PIMENTEL, 2006). Entretanto, esta Convenção é o documento jurídico internacional de proteção aos direitos humanos com o maior número de reservas adotadas (ALVES, 2001). Alguns países adotaram reservas em relação a um parágrafo específico da convenção, são eles: Argentina, Austrália, Áustria, Bangladesh, Brasil, China, Cuba, El Salvador, Etiópia, Índia, Indonésia, Jamaica, Lesoto, Liechtenstein, Ilhas Maurício, Estados Federados da Micronésia, Mônaco, Marrocos, Myanmar, Holanda, Paquistão, Coreia do Norte, Trinidad e Tobago, Turquia, Venezuela, Vietnã e Yemen (UNITED NATIONS, 2006). Outros adotaram reservas a mais de um parágrafo, o que diminui a capacidade destes Estados de serem cobrados pela implementação ou violação do acordo. São estes: Argélia, Bahamas, Barein, Coreia do Sul, Egito, França, Iraque, Irlanda, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Luxemburgo, Malásia, Maldivas, Malta, Mauritânia, Nova Zelândia, Níger, Omã, Arábia Saudita, Singapura, Suíça, Síria, Tailândia, Tunísia, Emirados Árabes Unidos e Reino Unido (UNITED NATIONS, 2006). Além disso, os Estados Unidos e Palau são os únicos países que assinaram, mas não ratificaram a Convenção (UNITED NATIONS, 2020a).

A II Conferência Mundial sobre a Mulher ocorreu cinco anos depois, em 1980, na cidade de Copenhague, capital da Dinamarca. Esta conferência é marcada pelo engessamento das discussões devido ao momento histórico de Guerra Fria, em que constantemente retornava-se a temas referentes a este período, como o sionismo, o *apartheid* e a questão palestina (ALVES, 2001; LOPES, 2018). Ainda assim, o foco da Conferência era a discussão sobre desenvolvimento e sua relação com o desenvolvimento das mulheres (ALVES, 2001). O Documento resultante da Convenção, o Programa de Ação de 1980, ressalta a necessidade de se coletar e analisar estatísticas para determinar em termos práticos a presença (ou ausência) das mulheres em determinados setores, como agricultura, trabalho não remunerado, emprego, entre outros (ZINSSER, 2002).

A III Conferência Mundial sobre a Mulher sucedeu em 1985, mantendo os cinco anos entre as conferências e marcando o final da Década das Nações Unidas para as Mulheres (1975-1985). Seu principal objetivo era avaliar os dados e resultados obtidos ao longo da década em relação à situação das mulheres. A conclusão, porém, foi de que estes resultados foram limitados, sendo necessário o desenvolvimento de outras políticas e programas, o que desencadeou o documento resultante da Conferência, as Estratégias para o Futuro de Nairóbi (LOPES, 2018). Um dos destaques da conferência foi a discussão sobre as razões culturais por trás da manutenção das desigualdades de gênero, e a recomendação de que esses obstáculos fossem removidos não apenas por meio de leis, mas também através da educação de homens e mulheres quanto ao tema. Além disso, enfatizou-se a necessidade de garantir participação igualitária entre homens e mulheres na política (GIMENEZ; MALDONADO; GONZALEZ-IGLESIAS, 2018). Uma das principais conclusões do documento foi a necessidade de implementação de uma integração da perspectiva de gênero<sup>10</sup>. Essa abordagem entende que uma mesma ação impacta de formas diferentes homens e mulheres, sendo necessário coletar e analisar dados desagregados por idade e por gênero no momento da elaboração de qualquer política pública, caso contrário só seriam consideradas as necessidades e demandas dos grupos com acesso aos tomadores de decisão (LOPES, 2018). Ou seja, as questões enfrentadas pelas mulheres não teriam origem em apenas um problema, sendo necessária a presença das mulheres nos processos de tomada de decisão de todas as áreas. A Assembleia Geral da ONU, ao adotar a integração da perspectiva de gênero, em 1997, a definiu como:

É uma estratégia para tornar as experiências e preocupações tanto de mulheres quanto de homens uma dimensão integral do desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais para que, então, mulheres e homens sejam beneficiados igualmente e a desigualdade não seja perpetuada (UNGA, 1997, online, tradução nossa).

A base dessa abordagem é a busca pela igualdade de gênero, a qual entende que os resultados de ações e políticas impactam de forma diferentes os homens e as mulheres. A análise com essa lente situa, então, a igualdade de gênero como central na análise de decisões de políticas públicas, programas de médio e longo prazo e seus orçamentos, bem como estruturas institucionais.

---

<sup>10</sup> No original: “gender mainstreaming” (UNGA, 1997, *online*)

Dessa forma, busca-se garantir que tanto os homens quanto as mulheres possam influenciar, participar e se beneficiar das políticas públicas e do processo de desenvolvimento (OSAGI, 2002).

A década de 1990, por outro lado, foi marcada pelo Ciclo de Conferências Sociais das Nações Unidas: A Cúpula Mundial sobre a Criança (1990); A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); A Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos (1993); A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994); A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (1995); A IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995); e a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1996) (ALVES, 2001). Destas, destaca-se a II Conferência Internacional de Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, a qual reconheceu que “direitos das mulheres são direitos humanos”, ou seja, que os direitos das mulheres são parte integral e indivisível dos direitos humanos (REICHERT, 1998; LOPES, 2018). A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, foi importante ao reconhecer a perspectiva de gênero nas questões de meio ambiente (OLIVEIRA, 1996; ALVES, 2001).

É na esteira deste Ciclo de Conferências Sociais que ocorreu, em 1995, a IV Conferência sobre a Mulher em Pequim, na China. Dela resultou a Declaração de Pequim, em que os Estados membros e a sociedade civil presentes na Conferência definiram doze áreas prioritárias para o avanço da igualdade de gênero: (a) Mulheres e pobreza; (b) Educação e Capacitação de Mulheres; (c) Mulheres e Saúde; (d) Violência contra a Mulher; (e) Mulheres e Conflitos Armados; (f) Mulheres e Economia; (g) Mulheres no Poder e na Tomada de Decisões; (h) Mecanismos Institucionais para o Avanço das Mulheres; (i) Direitos Humanos das Mulheres; (j) Mulheres e a Mídia; (k) Mulheres e Meio Ambiente; e (l) Direitos das Meninas. Além da Declaração, assinou-se também a Plataforma de Ação de Pequim, o documento mais abrangente originado das conferências sobre a mulher, com políticas e metas específicas para o avanço das áreas prioritárias definidas na Declaração (UNITED NATIONS, 1995).

Este panorama das Conferências Mundiais sobre a Mulher e do Ciclo de Conferências Sociais das Nações Unidas reforçam a visão de Finnemore (1996) de que Organizações Internacionais, neste caso a ONU, são capazes de estruturar uma agenda própria de discussões no âmbito internacional, tendo em vista que o impulso para a criação das Conferências sobre a Mulher e da Década Internacional da Mulher se originaram na Comissão sobre o Status da Mulher, um órgão da ONU composto por todos seus Estados-membros. Estes, porém, não são responsáveis por

ditar a agenda da Comissão, o que indica sua independência e capacidade de disseminação de tópicos e agendas. Além disso, a CSW e o secretariado de cada conferência foram compostas por indivíduos representantes dos órgãos da ONU, não de seus países de origem, o que realça a existência e relevância da burocracia técnica que compartilha sua *expertise* e é também capaz de disseminar uma agenda própria.

### **2.2.1 A IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, 1995**

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher foi um marco internacional no que tange aos direitos das mulheres (MORGAN, 1996; REICHERT, 1998). Todas as ações da CSW utilizam como base os documentos referentes a esta conferência, e os Estados signatários devem enviar relatórios quinquenais sobre como está o processo de aplicação das medidas definidas nas doze áreas prioritárias da Plataforma de Ação em seus países (LOPES, 2018; UN WOMEN, 2020a).

A IV Conferência ocorreu entre os dias 4 e 15 de setembro de 1995. Contava com 16.829 participantes, sendo destes 4.969 delegadas e delegados dos 189 Estados-membros e observadores da ONU, 4.020 integrantes de ONGs creditadas pelo ECOSOC e 3.235 jornalistas no evento oficial da ONU, bem como 30.00 participantes do evento paralelo não-governamental (ALVES, 2001, p. 218). Foi, à época, o maior encontro organizado pela ONU em qualquer país, sobre qualquer assunto. O documento resultante do evento constitui o mais completo diagnóstico internacional sobre a matéria e o guia mais detalhado sobre as ações a serem tomadas por países, partidos políticos, organizações internacionais e organizações não governamentais no que tange aos direitos das mulheres. A Plataforma de Ação conta com 123 páginas e 6 capítulos. Enquanto ela é analítica e pormenorizada, a Declaração objetivava ser um documento mais conciso e consensual. Dessa forma, sua negociação revelou-se extremamente problemática (ALVES, 2001). Além do grande número de participantes, a Conferência ficou marcada, exatamente, pela dificuldade de construção de consenso (LOPES, 2018). Ainda assim, os 189 países presentes lograram adotar a Declaração de forma consensual. Para que isso ocorresse, porém, foi necessária uma linguagem considerada, por vezes, abstrata. Como destaca Morgan (1996, p. 81, tradução nossa) “a redação é vaga ou branda em muitas questões, incluindo o direito à herança”. Ainda assim, a pesquisadora destaca que a Declaração de Pequim foi a declaração oficial internacional mais forte sobre as mulheres ao, por exemplo, sugerir corte de gastos em investimento militar em favor de gastos sociais. Gimenez,

Maldonado e Gonzalez-Iglesias (2018) destacam também que estes documentos foram os pioneiros, no âmbito internacional, a reconhecer as mulheres como agentes ativos da mudança, ao invés de espectadoras. Oliveira (1996, p. 10), por fim, ressalta que a Plataforma de Ação “acolhe e sistematiza o que de melhor as mulheres lograram nas negociações internacionais”.

Apesar de não fazer parte do Ciclo de Conferências da Década das Nações Unidas para as Mulheres, a IV Conferência Mundial de Pequim é uma consequência direta destas. A Resolução E/Res/1987/20 do ECOSOC recomendou, em maio de 1987, que deveria ser realizada uma conferência na década de 1990 para avaliar os avanços da aplicação das Estratégias para o Futuro de Nairóbi, a ser organizada pela CSW. Solicitou, também, o auxílio das ONGs para a preparação da conferência, bem como sua presença para apoiar atividades que objetivassem a disseminação das estratégias (ECOSOC, 1987). Definiu-se também que o Secretariado da IV Conferência seria responsável por redigir uma versão preliminar da Plataforma de Ação, a partir de reuniões preparatórias com as delegações, que então seriam enviadas às reuniões da Comissão sobre o Status da Mulher, para discussões a serem realizadas em suas sessões, as quais contavam com todos os Estados-membros da ONU. Em seguida, o documento deveria ser enviado para ser finalizado e adotado na Conferência. Esse processo se deu a fim de minimizar as discussões durante o evento, devido ao curto período de tempo disponível para negociação. Apesar disso, a Plataforma de Ação de Pequim ainda contava com grande parte de seu rascunho entre parênteses no primeiro dia da Conferência, o que indicava a dificuldade de obtenção de acordos entre os signatários (JOHNSON; TURNBULL, 1995; MORGAN, 1996; GIMENEZ; MALDONADO; GONZALEZ-IGLESIAS, 2018).

Um exemplo das dificuldades de negociação foi a alteração de horários no último dia da Conferência. A Declaração e a Plataforma de Ação finalizadas estavam agendadas para serem adotadas na sessão plenária da manhã do dia 15 de setembro, último dia do evento, e a cerimônia de encerramento ocorreria à tarde. Porém, o acordo sobre a escrita final do documento só foi atingido às cinco horas da manhã do último dia. Como os documentos deveriam ser traduzidos e impressos nas seis línguas oficiais da ONU, a agenda do último dia foi alterada, com a cerimônia de encerramento ocorrendo pela manhã e a sessão para aprovação dos documentos iniciada no final da tarde e finalizada à meia noite (JOHNSON, TURNBULL, 1995). Outro ponto de destaque das negociações foi a atuação em bloco do chamado Grupo dos 77, um grupo criado após a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), por 77 países em

desenvolvimento, os quais objetivavam aumentar suas capacidades de negociação dentro da ONU ao negociarem em conjunto, em resposta à criação do Grupo dos 7, uma aliança entre países industrializados (JOHNSON; TURNBULL, 1995; LOPES, 2018).

Como destacado anteriormente, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher foi, à época, a Conferência com o maior número de participantes, tanto no evento oficial quanto no Fórum de Huairou, evento paralelo preparado pelas Organizações e representantes da Sociedade Civil. No âmbito da ONU, as organizações não governamentais são reconhecidas como necessárias pela sua característica de trazer à tona discussões e/ou fatos que os Estados-membros por vezes não revelam, bem como por tornar o processo mais democrático. Desde a criação da ONU, as organizações não governamentais têm se relacionado ativamente com a instituição. O Artigo 71 da Carta das Nações Unidas, o qual estabeleceu o ECOSOC, prevê a participação de ONGs, em caráter consultivo, nas reuniões e eventos organizados pelo Conselho. As ONGs que possuem este status consultivo têm permissão para entrar na ONU, bem como participar de eventos e conferências internacionais; neles manifestar-se, oralmente ou por escrito, e organizar eventos paralelos (UNITED NATIONS, 2018).

Dessa forma, as ONGs tinham acesso às Conferências sobre a Mulher. Especificamente no que tange à IV Conferência sobre a Mulher, as ONGs eram vistas como chaves para a posterior implementação e monitoramento das medidas adotadas pelos Estados-membros (LOPES, 2018). Dessa forma, a quantidade e diversidade de ONGs credenciadas para a Conferência foi a maior já vista à época, com mais de 4 mil representantes na conferência governamental bem como 30 mil no evento paralelo. Cabe destacar, porém, que, ao contrário dos eventos organizados pelo ECOSOC, o processo de credenciamento para as conferências deveria ser feito separadamente. Qualquer organização que cumprisse os critérios de credenciamento do ECOSOC poderia se inscrever. Uma lista, então, era organizada pelo secretariado da Conferência e revisada pelos Estados-membros da Comissão sobre o Status da Mulher, os quais poderiam aceitar ou barrar candidaturas. Dessa forma, algumas ONGs que não eram consultoras do ECOSOC foram credenciadas, em consonância com uma prática estabelecida no Ciclo das Conferências Sociais, iniciada na Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio-92, na qual ONGs ainda não presentes na ONU foram credenciadas como observadoras (TIMOTHY, 2005).

Nas Conferências Mundiais sobre a Mulher anteriores, o acesso dessas organizações fora extremamente limitado. Na Conferência da Cidade do México, estas não possuíam acesso direto aos eventos oficiais, ainda que 6 mil representantes tenham participado do evento paralelo,

“Tribuna Internacional do Ano da Mulher”; em Copenhague, após a petição de inúmeras organizações, algumas foram credenciadas. Em Nairóbi, por fim, 250 ONGs foram credenciadas, a maioria representando coalizões internacionais com *status* consultivo com o ECOSOC. Em Pequim, por outro lado, das 2 mil organizações que se inscreveram, 1.500 foram aprovadas. Este aumento no número de ONGs participantes permitiu a presença de organizações de diferentes posições políticas, com ONGs a favor e contra os direitos reprodutivos das mulheres, por exemplo, convivendo lado a lado e buscando exercer influência nas delegações dos Estados para a adoção ou não de determinadas políticas na Declaração e na Plataforma de Ação (TIMOTHY, 2005; UN WOMEN, 2020b). Johnson e Turnbull (1995) e Pietilä (1999) destacaram, porém, que o fato de a conferência paralela organizada pelas ONGs ter sido realocada para Hairou de última hora, a cerca de 60km de Pequim, sob o argumento de que o espaço reservado para o evento na capital apresentava instabilidades estruturais, fez com que as petições e *lobbies* por atores não-governamentais tenham sido dificultados.

O impacto do movimento social das mulheres durante a conferência é salientado por Pietilä (1999), ao reconhecer que o documento mais abrangente pelo direito das mulheres, adotado unanimemente por 189 governos, entre eles países conservadores, só foi possível graças a “anos de cooperação entre mulheres, quase 1.500 *lobbyists* nos corredores da conferência, junto à 35 mil mulheres (e homens) vigiando o processo no Fórum de ONGs em Huairou e em toda Pequim” (PIETILÄ, 1999, p. 47, tradução nossa).

#### 2.2.1.1 A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher

A Plataforma de Ação de Pequim é o documento mais abrangente originado das conferências sobre a mulher, ao definir doze áreas críticas de preocupação, ou áreas prioritárias, de atuação dos governos, partidos políticos, organizações regionais e internacionais, entre outras, a fim de garantir a igualdade de gênero. As doze áreas são, a saber: (a) A mulher e a pobreza; (b) Educação e treinamento da mulher; (c) A mulher e a saúde; (d) A violência contra a mulher; (e) A mulher e os conflitos armados; (f) A mulher e a economia; (g) A mulher no poder e na tomada de decisões; (h) Mecanismos Institucionais para o avanço da mulher; (i) Os direitos humanos da mulher; (j) A mulher e os meios de comunicação; (k) A mulher e o meio ambiente; e (l) A menina. Dentro de cada área prioritária, a plataforma apresenta o tema e como este impacta a situação das

mulheres e meninas, seguido pela definição de objetivos estratégicos que se relacionam a esse tema, e que devem ser alcançados para que seja possível a melhora da situação da mulher. Porém, inúmeros objetivos de diferentes áreas relacionam-se entre si e se reforçam mutuamente. Ultrapassa o escopo deste trabalho apresentar todos os objetivos estratégicos de cada uma das doze áreas prioritárias. Ainda assim, menciona-se aqui alguns para fins de exemplo e para ressaltar a abrangência e a importância da Plataforma de Ação na busca pela igualdade de gênero.

A área prioritária (a) A mulher e a pobreza, por exemplo, atenta, inicialmente, para a feminização da pobreza, destacando que o número de mulheres vivendo em condições de pobreza aumentou de forma desproporcional em relação aos homens. Dessa forma, o objetivo estratégico A.1 define “Rever, adotar e manter políticas macroeconômicas e estratégias de desenvolvimento que considerem as necessidades das mulheres” (BRASIL, 2006, p. 165), e apresenta medidas que os governos, as instituições financeiras, as organizações não governamentais nacionais e internacionais, e os grupos de mulheres, devem tomar para alcançar este objetivo. O Objetivo A.2, por outro lado, define “Rever as leis e as práticas administrativas a fim de assegurar a igualdade de direitos sobre os recursos econômicos e um acesso mais amplo das mulheres aos mesmos” (BRASIL, 2006, p. 168). Essa estrutura segue até o final do capítulo IV, de apresentação das doze áreas prioritárias.

Em seu primeiro capítulo, que apresenta a Declaração de Objetivos, e o segundo, que apresenta o contexto mundial no momento da adoção da Plataforma de Ação, o documento reconhece a importância dos acordos assinados em outras conferências e assinala sua concordância com estes, além de apresentar seu objetivo principal, o empoderamento da mulher, bem como “a eliminação de todos os obstáculos que dificultam a participação ativa da mulher em todas as esferas da vida pública e privada, mediante uma participação plena e em igualdade de condições no processo de tomada de decisões econômicas, sociais, culturais e políticas” (BRASIL, 2006, p. 154).

Outro ponto mencionado de forma recorrente como um avanço trazido pela Plataforma de Ação é a menção aos excessivos gastos militares; tráfico e comércio de armas, e investimento para a produção e aquisição de armas, os quais têm reduzido os recursos disponíveis para o desenvolvimento social. Infere-se, então, que a Plataforma de Ação e seus signatários reconhecem que, para o efetivo avanço dos direitos das mulheres é necessário um maior gasto social, o qual poderia ser alcançado por meio da diminuição dos gastos militares. Esta ideia vai em consonância com o objetivo definido na década das Nações Unidas para a Mulher, de Desenvolvimento, Paz e

Segurança. Dessa forma, é também recorrente ao longo de toda a Plataforma de Ação a interseccionalidade, ainda que o termo não seja mencionado nenhuma vez. O capítulo IV, ao apresentar os objetivos estratégicos e ações, admite que: “Na Plataforma de Ação se reconhece que as mulheres enfrentam barreiras que dificultam sua plena igualdade e seu progresso, devido a fatores tais como raça, idade, idioma, origem étnica, cultura, religião, deficiência física ou outros, como pertencerem a populações indígenas” (BRASIL, 2006, p. 163).

A escrita da área prioritária c, a mulher e a saúde, foi demorada e trabalhosa de ser finalizada durante a conferência. Havia o receio de que houvesse retrocessos em relação à linguagem utilizada nas Estratégias de Nairobi. Apesar disso, a Plataforma de Ação ressalta a relevância dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, o que foi reconhecido como um grande avanço. Menciona-se, também, “as condições que forçam as meninas ao casamento e à maternidade precoces, e que as submetem a práticas prejudiciais, como a mutilação genital, acarretam graves riscos para sua saúde” (BRASIL, 2006, p. 177). Além disso, a violência sexual, os abusos físicos e psicológicos e o tráfico de mulheres e meninas são também mencionados como exemplos de fatores estruturais que afetam a saúde das mulheres (BRASIL, 2006).

Outro ponto de destaque da Plataforma é a presença da área prioritária j, a mulher e os meios de comunicação. A discussão sobre a relação entre a mulher e a mídia já havia sido abordada na Conferência de Nairóbi, mas foi na Plataforma de Ação de Pequim que o assunto foi trabalhado de forma mais profunda, destacando-a de forma sem precedentes no âmbito internacional (GIMENEZ; MALDONADO; GONZALEZ-IGLESIAS, 2018). Por exemplo, argumenta-se que os estereótipos entre homens e mulheres e seus papéis na sociedade, bem como imagens negativas e degradantes das mulheres, deveriam ser eliminados. Dessa forma, aborda-se inclusive o efeito negativo da pornografia na propagação de estereótipos sexuais (BRASIL, 2006).

Por fim, cabe aqui apresentar de forma mais abrangente a área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, tema deste trabalho. Esta seção é iniciada com uma menção à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual estabelece que todas as pessoas têm direito a participar do governo do seu país. Dessa forma, argumenta-se que “consecução do objetivo de igualdade da participação de mulheres e homens na tomada de decisões proporcionará um equilíbrio que refletirá de maneira mais exata a composição da sociedade e é necessária para o fortalecimento da democracia e a promoção do seu funcionamento adequado” (BRASIL, 2006, p. 215). No ano de adoção da Plataforma, o cenário de subrepresentação das mulheres era ainda pior

se comparado ao cenário atual. A nível mundial, em 1995 apenas 10% dos assentos legislativos eram ocupados por mulheres, ainda que estas constituíssem pelo menos a metade do eleitorado de quase todos os países membros das Nações Unidas. Diagnostica-se, dessa forma, que a fonte desta desigualdade está nos hábitos tradicionais dos partidos políticos e estruturas governamentais, os quais excluem as mulheres, por vezes intencionalmente, por vezes não; bem como na relação de poder intrínseca entre homens e mulheres e na divisão de trabalho e de responsabilidades desiguais nos lares, cenário que “limita as possibilidades das mulheres de dispor de tempo para adquirir os conhecimentos necessários para participar da tomada de decisões nas instâncias públicas de maior amplitude” (BRASIL, 2006, p. 216).

A partir deste diagnóstico, a Plataforma de Ação conclama os governos, empresas nacionais e transnacionais, meios de comunicação, bancos, instituições de ensino, organizações regionais e internacionais, inclusive a Organização das Nações Unidas, a aproveitar plenamente as aptidões das mulheres para “administração de alto nível, a formulação de políticas, a diplomacia e a negociação” (BRASIL, 2006, p. 216). É neste momento, também, que argumenta que a distribuição igualitária de poder e de tomada de decisões depende dos governos, e de que estes adotem uma perspectiva de gênero durante a formulação e execução de programas. Menciona-se, então, que “em alguns países, a ação afirmativa em favor das mulheres tem permitido elevar a um percentual de 33,3% ou mais sua participação no governo em nível local e nacional” (BRASIL, 2006, p. 216). Assim, o objetivo estratégico G.1 define “Adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (BRASIL, 2006, p. 216).

Entre as medidas que os governos devem adotar, têm-se o comprometimento com a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos governamentais, bem como nas instituições de administração pública e no judiciário, se necessário “mediante ação afirmativa em favor das mulheres, em todos os postos governamentais e da administração pública” (BRASIL, 2006, p. 216); além de “adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais, para estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens” (BRASIL, 2006, p. 217). Entre as medidas que os partidos políticos devem adotar, têm-se a busca por eliminar todas as estruturas e procedimentos dos partidos que discriminem direta ou indiretamente contra a participação das mulheres; “considerar a possibilidade de estabelecer iniciativas que permitam às mulheres participar

plenamente em todas as estruturas internas de tomada de decisões e nos processos de nomeação por designação ou eleição” (BRASIL, 2006, p. 217), e incorporar questões de gênero aos programas políticos. São definidas, também, medidas que governos, partidos políticos, setor privado, sindicatos, institutos de pesquisa e organizações não governamentais e internacionais devem adotar, entre elas “criar ou fortalecer, conforme o caso, mecanismos para supervisionar o acesso das mulheres aos níveis superiores do processo de tomada de decisões” (BRASIL, 2006, p. 217), bem como “desenvolver estratégias de comunicação para promover o debate público sobre os novos papéis que homens e mulheres estão chamados a desempenhar na sociedade e no seio da família” (BRASIL, 2006, p. 217).

Por fim, são definidas medidas que a própria Organização das Nações Unidas deve adotar, entre elas alcançar a paridade entre homens e mulheres no quadro de pessoal até o ano 2000. O segundo e último objetivo estratégico desta seção, G.2, defende “aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisões e ocupar posições de chefia” (BRASIL, 2006, p. 218), entre eles proporcionar formação das mulheres que as estimulem a participar dos processos eleitorais e outras atividades de liderança, bem como apresentar critérios transparentes na nomeação aos postos de tomada de decisão, e que os órgãos responsáveis por essas nomeações também apresentem uma composição equilibrada entre homens e mulheres.

Dessa forma, podemos perceber o porquê de a Plataforma de Ação ser vista como um guia para os governos e instituições nacionais, regionais e internacionais. A definição desses cinquenta e dois objetivos estratégicos permite que os órgãos responsáveis saibam por onde começar e como realizar as ações e aferições de políticas públicas que melhorem a situação das mulheres nos países. Destaca-se, também, que no capítulo V, das disposições institucionais, a Plataforma reforça a importância da atuação das organizações não governamentais, as quais deveriam, em parceria com outras ONGs, organizações de mulheres e grupos feministas, serem encorajadas “a formar redes, conforme convenha, e a defender e apoiar a implementação da Plataforma de Ação pelos governos e organismos regionais e internacionais” (BRASIL, 2006, p. 249).

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher foi a última conferência realizada pela ONU sobre a temática da igualdade de gênero. Houve menções e discussões sobre a possibilidade de uma quinta conferência, tendo em vista que, já em 2000, estava claro que os Estados estavam atrasados na implementação da Plataforma de Ação de Pequim. Ainda assim, a ONU decidiu manter as revisões sobre a implementação da plataforma em seu âmbito. Em 2000, cinco anos após a

conferência, a Assembleia Geral decidiu sediar uma sessão especial para revisar e avaliar a Plataforma de Ação e considerar futuras iniciativas. A partir de 2005, as revisões e avaliações acerca da implementação da Plataforma de Ação ficaram a cargo da Comissão sobre o Status da Mulher. A revisão de 10 anos ocorreu durante a 49ª sessão da Comissão, em Nova York, em 2005; a revisão de 15 anos ocorreu durante a 54ª sessão, em 2010; a revisão de 20 anos ocorreu na 59ª sessão, em 2015; e a revisão de 25 anos da adoção da Plataforma ocorreria durante a 64ª sessão da Comissão sobre o Status da Mulher, a qual iniciou em março de 2020, mas foi adiada indefinidamente em razão da pandemia do coronavírus. Todas as sessões de revisão reconheceram a importância e a atualidade da Plataforma de Ação, bem como ressaltaram a necessidade de serem realizadas novas ações para garantir a total e acelerada implementação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim (UN WOMEN, 2020b).

Dessa forma, ainda no âmbito da ONU, a plataforma continua sendo utilizada como base para a definição de objetivos e atuações da organização. Em 2015, quando a ONU e seus membros adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a igualdade de gênero foi incluída, como objetivo número 5 (UNITED NATIONS, 2020b). Além disso, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconhece que todos os ODS têm por base os compromissos e normas contidos na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim, bem como na CEDAW, na busca por uma igualdade de gênero abrangente e transversal (UN WOMEN, 2018).

Percebe-se, portanto, que a Plataforma de Ação de Pequim foi um marco na luta pela igualdade de gênero, logrou reconhecer a importância da perspectiva de gênero em todos os âmbitos e é, até hoje, utilizada como base para a atuação de governos, partidos políticos, organizações regionais, organizações internacionais, e organizações da sociedade civil que buscam o fim da discriminação contra a mulher e a igualdade de gênero. Estas características da Plataforma de Ação de Pequim, bem como sua relevância 25 anos após sua adoção pelos 189 Estados membros e observadores da ONU, nos remetem ao papel que as Organizações Internacionais lograram adquirir ao longo dos anos no Sistema Internacional, como destacam os autores construtivistas que pesquisam difusão de normas e OIs. Cabe ressaltar também, como é trazido por Finnemore e Sikkink (1998), a importância dos atores individuais e suas plataformas, sobretudo as ONGs, no processo de surgimento de determinadas normas, bem como seu importante papel de pressionar atores considerados chave. A apresentação da Plataforma nesta seção nos permite identificar, ainda

que não de forma ampla, objetivos e demandas que esta propõe, presentes hoje em nossa sociedade. A relevância destes documentos, assim como das quatro conferências mundiais sobre a mulher, na difusão de normas nos países e internacionalmente, serão discutidas a seguir.

### 2.3. A IMPORTÂNCIA DAS CONFERÊNCIAS NA DIFUSÃO DE NORMAS INTERNACIONAIS

Os documentos provenientes das Conferências Mundiais sobre a Mulher, bem como as resoluções adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, são reconhecidos por seu papel na definição e difusão de normas e direitos das mulheres ao redor do mundo. A adoção desses documentos por parte dos Estados os coloca em posição de serem pressionados e lembrados de seus compromissos internacionais, não só pelos comitês de revisão da ONU, como também pelas ONGs presentes nesses eventos e pela sociedade civil articulada.

A Plataforma de Ação de Pequim é reconhecida por pesquisadoras, definidoras de políticas, representantes de organizações internacionais, bem como pela Organização das Nações Unidas, como o documento mais completo e abrangente no que tange ao reconhecimento dos direitos das mulheres. Dessa forma, ela é recorrentemente mencionada e apresentada por escritores, pesquisadores e estudantes da temática. Sua relevância abrange inúmeras áreas daquelas definidas como prioritárias pela Plataforma. Vai além do escopo deste trabalho a análise dos efeitos práticos de cada uma das doze áreas prioritárias do documento. Assim, apresentar-se-á algumas menções sobre a relevância e influência das Conferências Mundiais sobre a Mulher na difusão de normas e princípios internacionais, com especial foco à Plataforma de Ação de Pequim e a área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões.

Este documento é reconhecido como extremamente importante nos estudos sobre a adoção de leis de cotas de gênero para candidatas nas eleições legislativas. Dessa forma, reconhece-se que a Conferência de Pequim teve papel fundamental na disseminação da ideia da necessidade de cotas de gênero nas eleições. Bush (2011, p. 103, tradução nossa) destaca que “influência e incentivo internacional melhor explicam a adoção de cotas nos países em desenvolvimento”. Levando em consideração que alguns países que adotaram cotas não foram pressionados por movimentos de mulheres em seus países, a autora considera que estes adotaram cotas devido à influência direta ou indireta da comunidade internacional, principalmente em países recém saídos de conflitos, e

aqueles que buscam investimento ou auxílio estrangeiro, bem como reputação internacional e legitimidade (BUSH, 2011).

Htun e Jones (2002) analisam a adoção das cotas especificamente na América Latina. A Argentina é reconhecida internacionalmente como o primeiro país a adotar cotas para a participação política das mulheres, tendo aprovado a lei em 1991, 5 anos antes de qualquer outro país da região. Em termos práticos, desde 1997, quando 10 países da região adotaram cotas, elas têm sido pouco eficientes em aumentar a presença de mulheres nas legislaturas. De 1995 a 2002, leis de cotas permitiram um aumento de 5 pontos percentuais na participação de mulheres em congressos nacionais, em média, na América Latina. Ainda assim, nota-se que a maior presença de mulheres na política altera os debates legislativos. As autoras mencionam, em sua pesquisa, o importante papel da Plataforma de Ação de Pequim: “acordos internacionais, como a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres e a Plataforma de Ação de Pequim, contribuíram para a disseminação de normas e entendimentos globais sobre igualdade de gênero na tomada de decisões.” (HTUN; JONES, 2002, p. 33, tradução nossa). Ainda assim, elas destacam que “patologias institucionais”<sup>11</sup>, como corrupção, ineficiência e baixa responsabilidade<sup>12</sup>, sobretudo por parte dos partidos políticos, explicam a baixa aplicação desses novos direitos disseminados pela Plataforma de Ação de Pequim nos países (HTUN; JONES, 2002).

As cotas de gênero na política buscam diminuir a diferença entre a presença das mulheres na população e a sua representação no topo, tendo em vista que, na América Latina, mais da metade dos cidadãos elegíveis para votar são mulheres. Ainda assim, estas representam, em média, 13% dos congressistas. Cabe destacar que esse é um valor alto em relação à média mundial, ainda que extremamente abaixo do desejado. Estudos sobre a presença de mulheres no congresso concluem que estas são as responsáveis por representar os interesses das cidadãs bem como introduzir a visão das mulheres nos processos de elaboração de políticas, ainda que algumas parlamentares não demonstrem interesse específico em legislações relacionadas ao gênero (HTUN; JONES, 2002). Um aumento de representantes mulheres na política também contribui para a melhora no acesso à saúde das crianças em países em desenvolvimento, bem como acarreta profundas implicações na trajetória de desenvolvimento (SWISS; FALLON; BURGOS, 2012). Cotas também têm papel

---

<sup>11</sup> No original: “Institutional pathologies” (HTUN; JONES, 2002, p. 33)

<sup>12</sup> No original: “accountability” (HTUN; JONES, 2002, p. 33)

fundamental na cultura e no debate público dos países, a fim de torná-los mais igualitários e democráticos. Além disso, ao apresentar propostas de lei que tratem sobre igualdade de gênero ou qualquer tipo de lei relacionada às mulheres, as parlamentares estão também exigindo que seus colegas homens formulem e defendam suas posições quanto à igualdade de gênero (HTUN; JONES, 2002).

A criação de leis de cotas em si não garante um aumento no número de candidatas nem de eleitas. Características dos sistemas e instituições eleitorais determinam se essa cota vai ajudar ou não no aumento de mulheres eleitas. O estudo das autoras indicou que o sistema de lista fechada<sup>13</sup>, um requisito de colocação (em que as mulheres sejam colocadas em posições em que possam ser eleitas), grandes distritos e conformidade por parte dos partidos são fatores que determinam a efetividade ou não das cotas (HTUN; JONES, 2002). A obrigatoriedade ou não desta lei também é um fator que influencia a efetividade. Por exemplo, se a lei não exige o cumprimento das cotas para que a lista de um partido seja aceita, então é possível que os partidos a ignorem ou a contornem (SACCHET, 2008).

Dessa forma, a Plataforma de Ação também é reconhecida por sua influência em legitimar a importância das cotas a nível internacional e servir de base para mobilizações nacionais e regionais. Htun e Jones (2002) mencionam que o processo histórico de adoção de cotas de gênero para candidatas à eleição na Argentina, em 1991, levou congressistas de toda a América Latina a reunirem-se em São Paulo em 1995 para discutir a experiência argentina de cotas bem como experiências semelhantes no mundo. Além disso, a presença de inúmeras políticas em Pequim resultou na união dessas mulheres ao redor da ideia das cotas. Assim, a Conferência é destacada por sua influência normativa: “como os governos já haviam endossado a Plataforma de Pequim, as ativistas poderiam argumentar que as leis de cotas favoreciam o cumprimento governamental dos compromissos assumidos em fóruns internacionais” (HTUN; JONES, 2002, p. 35, tradução nossa).

Teresa Sacchet (2008, p. 370, tradução nossa) também menciona a legitimidade impulsionada pela Plataforma de Ação de Pequim ao analisar o impacto das cotas de gênero na América Latina, ao dizer que estas “foram legitimadas e têm sido amplamente implementadas, particularmente desde a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim em 1995” Em seu estudo, a pesquisadora argumenta que, mesmo se as cotas não aumentarem a

---

<sup>13</sup> Quando a lista dos partidos para eleições é fechada, os partidos devem apresentar uma lista de candidatos por ordem crescente em todas as cidades em que estejam concorrendo (HTUN; JONES, 2002).

presença das mulheres na quantidade desejada, sua importância ainda é válida e deve ser analisada de forma mais ampla, pois a presença de mulheres em cargos políticos não é a única forma pela qual elas podem alterar ou impactar a definição de políticas públicas.

Desenvolveram-se, também, estudos de caso de outras regiões e países. Huang (2015), ao analisar os efeitos da adoção das cotas de gênero em Taiwan, ressalta a relevância da Plataforma de Ação de Pequim: “A influência internacional nas reformas de cotas emanou indiretamente da Conferência de Pequim de 1995 e ocorreu em um momento crucial” (HUANG, 2015, p. 210, tradução nossa). Swiss e Fallon (2016) estudam o processo de adoção de leis de cotas de gênero nos países em desenvolvimento e argumentam que dois fatores explicam a rápida adoção das cotas: a presença de organizações não governamentais internacionais de mulheres nos países, e a participação dos países na Conferência de Pequim. Concluem que uma maior presença dessas organizações em determinado país leva a uma adoção rápida de cotas, porém países que participaram ativamente da Conferência adotaram as cotas ainda mais rápido. Ou seja: “o ativismo transnacional por meio de Pequim 95 foi fundamental para a difusão global de cotas nos países em desenvolvimento” (SWISS; FALLON, 2016, p. 26, tradução nossa). Em termos mais amplos, o relatório da ONU Mulheres de 2020 sobre a situação das mulheres 25 após a adoção da Plataforma de Ação de Pequim destaca que “desde 1995, as cotas de gênero, particularmente as cotas legisladas para candidatos com sanções, tornaram-se a ferramenta mais eficaz para aumentar a representação das mulheres na vida política” (UN WOMEN, 2020c, p. 14, tradução nossa). Até 2019, cerca de 80 países haviam adotado leis de cotas de gênero (UN WOMEN, 2020c).

O trabalho de Krook (2006) nos mostra a relação da adoção de cotas com a Plataforma de Ação de Pequim e com a teoria do ciclo de vida da norma de Finnemore e Sikkink (1998), ao concluir que nem todos os debates nacionais seguiram a tendência internacional, mas sim relacionaram-se entre atores e ideias internacionais, transnacionais e nacionais. Por exemplo, no Brasil, discussões sobre cotas começaram a ocorrer em 1986<sup>14</sup>, bem como em 1988 no México e 1990 no Peru. Dessa forma, podemos perceber que já havia discussões sobre a adoção de cotas em alguns países anteriormente à IV Conferência sobre a Mulher. Ainda assim, a Plataforma de Ação de Pequim é, segundo a autora, o “ponto de virada” para que a adoção de cotas de gênero se disseminasse. Por exemplo, apesar de o Brasil e o Peru já discutirem a adoção de cotas

---

<sup>14</sup> Em 1986, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) adotou uma forma de cotas de gênero em seus diretórios regionais e nacional, sendo o primeiro partido político brasileiro a realizar essa adoção, seguido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 1991 (ARAÚJO, 2003).

anteriormente, os legisladores aprovaram a lei apenas em 1997 “em grande parte por causa da publicidade gerada pela Conferência de Pequim” (KROOK, 2006, p. 320, tradução nossa). Dessa forma, a conclusão da autora é de que as cotas foram apoiadas pelas normas internacionais disseminadas na Plataforma de Ação de Pequim e propagadas pelo compartilhamento internacional, o que envolve não apenas a atuação da ONU, mas também das Organizações Internacionais e atores nacionais presentes nas Conferências.

O impacto da Plataforma de Ação de Pequim na difusão de normas internacionais não se limita às cotas de gênero nas eleições. True e Mintrom (2001) estudam a disseminação da criação de burocracias estatais que utilizam da integração da perspectiva de gênero em inúmeros países. Tais organizações buscam integrar uma perspectiva de igualdade de gênero em todas as áreas e políticas dos governos. Os pesquisadores argumentam que foram as redes transnacionais de atores não governamentais, como os movimentos internacionais de mulheres e a ONU, as principais forças responsáveis por difundir a integração da perspectiva de gênero. A relevância da I Conferência Internacional da Mulher do México, bem como da Plataforma de Ação de Pequim, para a adoção de burocracias, são mencionadas pelos autores; a Conferência do México ao decidir que todos os governos deveriam estabelecer agências dedicadas à promoção da igualdade de gênero; e a Plataforma de Ação de Pequim por trazer de volta a foco o papel desses mecanismos nacionais. Dessa forma, “mesmo os países onde as mulheres sofrem considerável injustiça de gênero instigaram mudanças institucionais para promover a causa das mulheres e da igualdade de gênero. Essa rápida difusão global de uma inovação burocrática estatal não tem precedentes na era do pós-guerra” (TRUE; MINTROM, 2001, p. 30, tradução nossa).

Os pesquisadores analisam dados anuais de 157 países de 1975 (ano de início da Década da ONU para as Mulheres) até 1998 para verificar a influência de determinados fatores na adoção de burocracias dedicadas ao direito das mulheres e à integração da perspectiva de gênero. Concluem de seus dados que o principal fator para a adoção dessas instituições foram as redes transnacionais de articulação entre as mulheres. A variável “normas internacionais”, a qual inclui a participação dos Estados em OIs que promovem a igualdade de gênero, e a ratificação da CEDAW influenciaram bem menos. Dessa forma, os autores argumentam que a criação de instituições de integração da perspectiva de gênero foi facilitada principalmente pelo movimento feminista transnacional, ainda que a participação em OIs e tratados internacionais sejam úteis para apoiar e informar os esforços de *lobby* por parte das ONGs (TRUE; MINTROM, 2001).

## 2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Estes estudos nos permitem observar que as Conferências Mundiais sobre a Mulher e os documentos delas resultantes têm papel importante na difusão de normas de direitos humanos das mulheres ao redor do mundo. Ainda que nem todos os pontos sejam explícita e estatisticamente relevantes e passíveis de serem aferidos, a mudança nas mentalidades e nos discursos, a utilização de termos feministas em documentos de abrangência e impacto global, bem como a utilização desses documentos como forma de pressionar os Estados, são relevantes e possuem efeitos até hoje. A atuação e o papel das organizações não governamentais, como demonstrado acima, não devem ser ignorados. As redes de advocacia transnacionais são extremamente necessárias para a responsabilização dos governos em relação a acordos que estes assinaram na esfera internacional. A própria Organização das Nações Unidas reconhece o papel-chave dessas redes e organizações para a disseminação das normas internacionais e para pressionar os Estados quanto a modelos e atuações práticas não apenas de proteção às mulheres, mas também para colocá-las em posição central na definição de políticas públicas.

Ambos, ONGs e Organizações Internacionais, são estudadas por Finnemore e Sikkink (1998) ao desenvolverem a teoria do Ciclo de Vida de normas internacionais. As autoras ressaltam que o papel de atores domésticos é mais observável e relevante no primeiro estágio, em que as normas surgem e busca-se disseminá-las, enquanto as OIs e os Estados possuem maior relevância no segundo estágio, no qual a norma é reconhecida internacionalmente e, por meio do efeito cascata, tende a ser disseminada para uma grande quantidade de países. Dessa forma, cabe aqui destacar a importância da análise não apenas da articulação das Organizações Internacionais e de seus funcionários, como também a articulação e a atuação dos governos nacionais, dos indivíduos e de suas plataformas (os quais as autoras chamam empreendedores de normas<sup>15</sup>). Portanto, o próximo capítulo analisará o processo de difusão de determinadas normas preconizadas pela Plataforma de Ação de Pequim no Brasil, ao investigar o processo de preparação do país para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, bem como sua atuação na conferência, e posterior articulação nacional para a implementação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim no âmbito jurídico brasileiro.

---

<sup>15</sup> No original: “norm entrepreneurs” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 897)

### **3. A DIFUSÃO DE NORMAS E A IMPLEMENTAÇÃO DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM NO BRASIL**

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim em 1995, foi uma resposta a um duplo movimento internacional, relacionando-se tanto à Década Internacional da Mulher quanto ao Ciclo de Conferências Sociais, ambos impulsionados pela ONU. A preparação brasileira para esta conferência iniciou-se com a criação de um comitê responsável pela produção de um relatório sobre a situação da mulher no país, o qual deveria servir como base para a delimitação da posição da delegação brasileira nas negociações em Pequim. Com o objetivo de coletar o maior número de dados e opiniões, o comitê realizou seminários temáticos com a participação da sociedade civil brasileira, em um processo de abertura do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para além dos trabalhos oficiais, houve articulação dos representantes de ONGs nacionais engajadas com a temática, os quais realizaram eventos próprios, definiram seus objetivos e trabalharam para disseminá-los à posição oficial brasileira. Esse processo de entendimento entre o governo brasileiro e os movimentos de mulheres foi extremamente necessário para que o país lograsse representar os interesses de uma ampla camada da sociedade nas discussões em Pequim. Os movimentos articulados da sociedade civil com o âmbito governamental são reconhecidos, de forma recorrente, pelos teóricos da difusão normativa, como importantes para o sucesso da disseminação de uma norma internacional, na medida em que estes atores são capazes de articular diferentes atores em torno de um objetivo comum, utilizando, por exemplo, da persuasão (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Dessa forma, a proximidade entre movimentos de mulheres e delegação governamental auxiliou na definição de uma posição mais inclusiva do Brasil em Pequim. A atuação da delegação brasileira na IV Conferência foi considerada progressista, principalmente se levarmos em conta a posição do país em relação a temas como o aborto, por exemplo (SARDENBERG, 2015). A participação de representantes da sociedade civil, bem como de parlamentares, na delegação oficial brasileira (OLIVEIRA, 1996), indica o processo de abertura e democratização pelo qual o país estava passando à época.

Em vista disso, este capítulo explorará, de maneira preponderantemente narrativa, o processo de preparação do governo brasileiro e do movimento de mulheres brasileiras para a Conferência de Pequim, bem como a posterior atuação governamental e da sociedade civil na mesma. Buscará identificar a posição oficial brasileira na conferência e a influência que a sociedade

civil possuiu na sua definição. Em seguida, será apresentada a discussão nacional, sobretudo no Congresso, sobre a importância da adoção da lei de cotas, para que um dos objetivos estratégicos definidos pela área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, fosse aplicada ao cenário brasileiro. A posição das e dos parlamentares será apresentada, bem como as menções à Plataforma de Ação de Pequim, objetivando-se identificar como esta foi utilizada como base para pressionar o legislativo brasileiro. Por fim, na tentativa de responder aos questionamentos deste trabalho, serão analisados outras leis e decretos que mencionam a Plataforma de Ação. A definição da relevância deste documento para a adoção da lei de cotas e de outras leis que sigam os objetivos definidos na Conferência de Pequim servirá para a posterior análise, no capítulo seguinte, da efetividade ou não da implementação destas leis, ou seja, se estas leis resultaram em melhoras no cenário de participação das mulheres na política brasileira.

### 3.1 A ATUAÇÃO DO BRASIL E DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA IV CONFERÊNCIA SOBRE A MULHER

A década de 1990 foi marcada, no âmbito internacional, pelo Ciclo de Conferências Sociais organizado pelas Nações Unidas de 1990 a 1996. Este ciclo destaca a relevância, à época, dos temas sociais para o sistema internacional, principalmente o desenvolvimento, à luz do fim da Guerra Fria e dos consequentes processos de liberalização, tanto econômicos quanto políticos, o que ensejou nos cidadãos dos países uma maior participação política (HADDAD, 2007). Foram realizadas sete conferências neste período, a saber: A Cúpula Mundial sobre a Criança (1990); A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); A Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos (1993); A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994); A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (1995); A IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995); e a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1996) (ALVES, 2001).

No Brasil, o processo de liberalização política iniciou-se em 1985, com o fim do regime militar e consequente abertura política por meio da eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral. Este processo também permitiu, ao longo do tempo, uma abertura e transparência do MRE e da política externa brasileira à população e a determinados grupos de pressão. A eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995 foi, à época, o ápice da liberalização e participação política

cidadã. Havia, em seu programa de governo, um capítulo dedicado à busca pela ampliação do relacionamento entre a sociedade e o Estado. Dessa forma, essa posição alcançou a política externa, e o MRE passou a atuar de forma mais acessível e menos insulada<sup>16</sup>, buscando escutar as demandas e opiniões de grupos da sociedade antes de definir sua posição frente a determinados temas. Essa maior abertura do Itamaraty ocorreu de forma recorrente durante o Ciclo de Conferências Sociais da ONU, na qual o Ministério das Relações Exteriores organizou inúmeras eventos para consultar a sociedade civil e as ONGs como fonte de informação técnica dos temas a serem discutidos nestas conferências (HADDAD, 2007; SARDENBERG, 2015).

### **3.1.1 A preparação do governo brasileiro para a Conferência de Pequim**

As preparações para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher começaram ainda no ano de 1993, quando o decreto presidencial de Itamar Franco determinou a criação do Comitê Brasileiro para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, também conhecido como Comitê Nacional. Este Comitê era presidido pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e composto por representantes de diversos ministérios e conselhos. Ficou incumbido de desenvolver um relatório sobre a situação da mulher no Brasil, a ser apresentado pelo governo à ONU durante as reuniões preparatórias para a Conferência. Oficialmente, o comitê não contava com membros de fora da estrutura governamental. Apesar disso, o decreto previa a possibilidade de o Comitê convidar representantes de órgãos técnicos do governo, bem como especialistas e entidades privadas atuantes em assuntos relacionados à conferência (BRASIL, 1993). A fim de se coletar o maior número de dados, informações e opiniões para o relatório, o Comitê Nacional realizou cinco seminários temáticos para que fosse discutida a situação da mulher no país, sob coordenação do MRE, universidades e outras organizações, e contando com a participação da sociedade civil (SAFFIOTI, 1995; OLIVEIRA, 1996; HADDAD, 2007).

O primeiro seminário, cujo tema era Gênero e Relações de Poder, ocorreu em abril de 1994, em Salvador, na Bahia, e foi organizado pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal da Bahia; o segundo ocorreu no mês seguinte, no Rio de Janeiro, discutiu

---

<sup>16</sup> Os estudos de política externa brasileira caracterizam, historicamente, a atuação do Itamaraty e de seus funcionários como insular. Isso significa o isolamento e a concentração dos temas de política externa nas mãos da burocracia, notadamente do Ministério das Relações Exteriores, com pouca ou nenhuma participação do Poder Legislativo, nem de outros ministérios e, tampouco, da sociedade civil (FIGUEIRA, 2011).

políticas econômicas, pobreza e trabalho e foi organizado pelo Comitê Técnico da Conferência no Brasil; o terceiro seminário ocorreu em maio de 1994 em São Paulo, versava sobre a violência contra a mulher sob organização do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, do Núcleo de Estudos da Mulher e Gênero da Universidade de São Paulo e da Ordem dos Advogados do Brasil; o quarto seminário ocorreu no mês seguinte em Porto Alegre, discutindo sobre Educação e Cultura da Mulher e Saúde da Mulher, organizados pelo Núcleo Mulher do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; o quinto e último seminário oficial ocorreu em Brasília em agosto de 1994, organizado pelo Comitê Nacional, e propunha a apresentação de “propostas e perspectivas para a próxima década e cooperação internacional” (HADDAD, 2007, p. 102). Dessa forma, destaca-se a ampla participação das mulheres brasileiras na coleta de dados e informações para a elaboração do relatório do país (SAFFIOTI, 1995; OLIVEIRA, 1996; HADDAD, 2007).

Além dos trabalhos governamentais, sete representantes de ONGs nacionais criaram, também em 1994, a Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing (AMB), a qual buscava integrar uma grande quantidade de grupos de mulheres e ONGs aos debates da Conferência e adquirir informações gerais sobre a situação das mulheres no Brasil sob diferentes óticas, a fim de elaborar melhores propostas para a Conferência. A AMB também buscou organizar fóruns estaduais, realizando quase 100 eventos preparatório em 25 Estados do país e no Distrito Federal (CFEMEA, 1995a, p.8), bem como participou de eventos regionais de articulação para a Conferência organizados pela Coordenação Regional de ONGs da América Latina e do Caribe. Em resposta a esse processo, foi realizada a Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras Rumo a Beijing’95, em junho de 1995, no Rio de Janeiro. O evento aprovou uma Declaração política que “articulando as questões de gênero e raça, [...] confirma os compromissos das mulheres brasileiras na luta por políticas sociais que superem as desigualdades” (CFEMEA, 1995a, p.1). Além disso, a Declaração exigia do governo brasileiro e da comunidade internacional a manutenção dos avanços alcançados nas conferências anteriores, não apenas nas Conferências sobre a Mulher, mas também durante o Ciclo de Conferências Sociais, tendo em vista que havia, no período, dúvidas sobre a manutenção das posições dos países quanto aos direitos das mulheres (CFEMEA, 1995a; HADDAD, 2007).

É perceptível, ao analisarmos o processo de preparação do governo brasileiro, bem como das ONGs do país, o relevante papel da articulação em rede dos movimentos de mulheres

brasileiras, bem como a abertura do MRE em relação à sociedade civil. A criação do consenso e o processo de surgimento de uma norma, como destacam Finnemore e Sikkink (1998), necessitam da participação e da pressão exercida por indivíduos, os quais elas classificam como empreendedores com plataformas organizacionais, motivados pelo altruísmo, pela empatia e pelo que acreditam ser correto. O processo de reconhecimento e legitimação de uma norma, porém, demanda a participação de atores mais bem posicionados no sistema internacional, notadamente os Estados e as Organizações Internacionais. Dessa forma, é interessante identificarmos essa profunda relação que ocorreu no Brasil entre sociedade civil, movimentos de mulheres, ONGs, delegação oficial e governo brasileiro para a definição da postura brasileira frente aos temas a serem debatidos na Conferência de Pequim. Na análise do processo de difusão de uma norma, é importante a busca pela identificação da origem dela. Podemos perceber, dessa forma, a atuação das mulheres e de suas redes de articulação no Brasil, antes da discussão internacional, no âmbito das Nações Unidas, da definição de temas e áreas específicas que deveriam ser impulsionadas na luta pela igualdade de gênero. A importância dos atores não governamentais está presente, portanto, desde a origem do processo de difusão normativa.

Com a posição do governo brasileiro e da sociedade civil definidas, seguiu-se então para a atuação e negociação nos fóruns regionais e internacionais de preparação para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher. O primeiro destes foi a VI Conferência Regional para a Integração da Mulher ao Desenvolvimento na América Latina e no Caribe, também conhecida como Conferência de Mar Del Plata, por ter como sede esta cidade argentina, organizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em setembro de 1994. Previamente à Conferência governamental, foi realizado o Fórum de ONGs de Mar Del Plata. A delegação oficial do Brasil foi chefiada pela Embaixadora Thereza Quintella e contava com representantes do Comitê Nacional, bem como diplomatas, pesquisadoras e representantes de ONGs. Dessa forma, o governo brasileiro indicava, já nas conferências regionais, a atenção dada à relação com a sociedade civil. A posição adotada pela AMB, de que a Conferência em Pequim não retrocedesse em relação às anteriores, foi incorporada à posição oficial do Brasil, também destacando a reconhecida importância que o governo dava às ONGs e aos movimentos de mulheres (HADDAD, 2007).

Dos fóruns regionais, partiu-se para a articulação internacional. Entre 13 de março e 7 de abril de 1995 ocorreu a 39ª Sessão da CSW em Nova York, a qual estava incumbida de discutir e analisar o rascunho da Plataforma de Ação a ser aprovada em Pequim. Como mencionado

anteriormente, a Plataforma chegou à Conferência não finalizada e com inúmeros parênteses. Ainda assim, cabe aqui destacar o papel da delegação brasileira na sessão, a qual foi novamente chefiada pela Embaixadora Thereza Quintella, participando também diplomatas, parlamentares federais, além de representantes da AMB. Para além da delegação oficial, estavam presentes também brasileiras credenciadas por meio de suas ONGs. A posição brasileira manteve-se a mesma daquela definida no fórum regional, de que seriam respeitadas as decisões das Conferências anteriores; de que a expressão “direitos reprodutivos” se mantivesse na Plataforma; e que a mesma incluísse o conceito de gênero. Esta posição acabou afastando o Brasil, por vezes, da articulação com o Grupo dos 77 (HADDAD, 2007).

### **3.1.2 A atuação do governo brasileiro na IV Conferência sobre a Mulher**

O documento proveniente das discussões nacionais, o Relatório Geral sobre a Mulher na sociedade brasileira, serviu como base para a definição da posição do governo brasileiro nas negociações da IV Conferência sobre a Mulher. O relatório é dividido inicialmente em 6 áreas temáticas, que apresentam um panorama geral da situação da mulher em cada uma delas, a saber: a) A desigualdade no poder e instâncias decisórias; b) Questão da falta de conscientização e compromisso, nacional e internacional, com os direitos da mulher; c) Pobreza e trabalho; d) Desigualdade na participação da mulher no mercado de trabalho e no processo produtivo do país; e) Desigualdade no acesso à educação e à saúde; f) Violência contra a mulher. Podemos perceber, nesses grandes temas, uma profunda relação com os eventos organizados pelo Comitê Nacional ao longo do ano de 1994, e a incorporação das demandas dos movimentos de mulheres ao relatório. Em termos amplos, este documento-base para a atuação do Brasil na Conferência de Pequim concluiu que as mulheres eram maioria no setor informal da economia; que a violência social, doméstica, física e sexual estavam presentes no cotidiano feminino; que a legislação brasileira não havia sido atualizada para inserir a igualdade entre homens e mulheres, preconizada na Constituição Federal de 1988; que às desigualdades de gênero somavam-se as desigualdades socioeconômicas, raciais e étnicas; e que as mulheres estavam ausentes das instâncias de tomada de decisão em toda a hierarquia do país. Quanto a este assunto, tema desse trabalho, cabe destacar que a seção A.1 do relatório apresenta o panorama da mulher no poder legislativo, indicando, entre outros dados, que 5,7% dos congressistas, entre deputados federais e senadores, eram mulheres,

bem como destaca o fato de que o ano de 1990 foi o primeiro em que o Brasil elegeu uma mulher para o Senado Federal, indicando a precária situação das mulheres na política (BRASIL, 1994).

Em seguida, o relatório identifica as duas áreas críticas de preocupação em relação à situação da mulher brasileira. A primeira foi pobreza, violência e impunidade, propondo-se que fossem criadas políticas capazes de erradicar, ou pelo menos diminuir, esses três fatores, para que o progresso das mulheres fosse alcançado. A segunda área crítica englobava organismos governamentais e políticas de igualdade, na qual recomendava-se o aprimoramento ou criação de organismos governamentais que avançassem a igualdade de gênero no país (BRASIL, 1994). Por fim, o relatório destaca, de forma geral, um cenário ainda em aberto quanto às políticas relativas à situação da mulher: “há um reconhecimento formal, leis são elaboradas, mas poucos são os recursos e os serviços concretos oferecidos” (BRASIL, 1994, p. 347). Dessa forma, a posição do Brasil, na arena internacional, é a de manutenção dos direitos obtidos nas conferências anteriores, bem como a importância da discussão sobre a íntima relação entre os direitos das mulheres e a pobreza.

Com sua posição delimitada e após inúmeras reuniões preparatórias, as mulheres brasileiras chegaram a Pequim em setembro de 1995. No fórum de ONGs de Hairou, a delegação brasileira contava com cerca de 300 mulheres, fazendo dela a maior delegação da América Latina. Destas, cerca de 40 mulheres também estavam credenciadas para participar da Conferência Oficial em Pequim. A delegação do país, sempre em constante diálogo com a sociedade civil, foi composta por 25 pessoas e presidida pela primeira-dama e presidente da Comunidade Solidária<sup>17</sup> Dra. Ruth Cardoso. A subchefia contava com a Embaixadora Thereza Quintella e a presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Dra. Rosiska Darcy Oliveira, enquanto a sociedade civil estava presente por meio de uma representante da AMB (OLIVEIRA, 1996; SARDENBERG, 2015).

Em seu discurso na Conferência, a primeira-dama e chefe da delegação brasileira, Dra. Ruth Cardoso, delimitou alguns dos pontos principais da posição brasileira quanto à temática das mulheres, destacando, principalmente, que o objetivo da agenda era tornar as mulheres promotoras do desenvolvimento sustentável, bem como ressaltou a relação entre o combate à pobreza e a

---

<sup>17</sup> O Programa Comunidade Solidária foi fundado por Ruth Cardoso durante o mandato presidencial de seu marido, Fernando Henrique Cardoso. Teve o objetivo de difundir programas sociais inovadores e de garantir a promoção da cidadania e do desenvolvimento local. É reconhecido até hoje como um importante movimento de fortalecimento da sociedade civil, ao intensificar a relação entre o governo e Organizações Não Governamentais (FUNDAÇÃO FHC, 2021). Em seu discurso na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Ruth Cardoso também destacou que o Programa Comunidade Solidária garantia a perspectiva de gênero no enfrentamento da pobreza e da desigualdade (CARDOSO, 1995, p. 19).

promoção do desenvolvimento como partes da luta das mulheres. Em seguida, apresentou algumas importantes conquistas que o Brasil havia alcançado nos anos anteriores. Entre eles, destacam-se, em termos legais, a aprovação da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir e para erradicar a violência contra a mulher; em termos institucionais, a criação dos Conselhos de Defesa de Direitos da Mulher e a implantação das Delegacias de Defesa da Mulher; e em termos de políticas públicas, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher. A primeira-dama também tratou da reduzida presença das mulheres no Congresso, na direção de partidos políticos, e no Executivo. Por fim, ao adotar, sem reservas, a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, Ruth Cardoso ressaltou que “a Delegação brasileira tem convicção de que vivemos aqui o começo do século XXI, que há de ser, com a ajuda das mulheres, o século da paz” (CARDOSO, 1995, p. 20). Dessa forma, podemos perceber que a posição do Brasil estava aliada à importância da participação de organizações da sociedade civil, bem como à luta das mulheres, e sua relação com a promoção do desenvolvimento e o combate à pobreza.

Também presentes em Pequim estavam representantes do Parlamento brasileiro, como parte da delegação oficial do país. Representando o Senado Federal estavam: Benedita da Silva (PT/RJ), Emília Fernandez (PTB/RS) e Marluce Pinto (PMDB/RR); e representando a Câmara dos Deputados: Alcione Athayde (PP/RS), Ceei Cunha (PSDB/AL), Esther Grossi (PT/RS), Fátima Pelaes (PFL/AP), Jandira Feghali (PC do B/RJ), Laura Carneiro (PP/RJ), Maria Valadão (PPR/GO), Marta Suplicy (PT/SP), Rita Camata (PMDB/ES) e Tetê Bezerra (PMDB/MT) (CFEMEA, 1995b, p. 10). Para além da presença nas negociações, as parlamentares brasileiras também estiveram presentes em um evento organizado pela União Interparlamentar, o qual discutiu as possibilidades de implementação da Plataforma de Ação pelos poderes legislativos dos países, em um claro sinal de interlocução global das parlamentares (CFEMEA, 1995b).

A delegação oficial encontrava-se diariamente com parlamentares e representantes de ONGs para avaliar e discutir as negociações e as posições a serem adotadas pelo Brasil (OLIVEIRA, 1996; ALVES, 2001), indicando que “a Delegação oficial brasileira reconhecia e valorizava explicitamente a necessária colaboração com a sociedade civil na construção de suas posições” (OLIVEIRA, 1996, p. 11). Dessa forma, o Brasil defendeu, ao longo de toda a Conferência, a manutenção das conquistas alcançadas nas conferências anteriores (ALVES, 2001, p. 239). Apesar das dificuldades e oposições ocorridas durante as negociações, esse objetivo foi, de forma geral, atingido. Ainda assim, não se pode dizer que isso ocorreu de forma fácil. São

reconhecidas, por meio dos relatos daqueles presentes nas reuniões, as dificuldades enfrentadas quanto à linguagem a ser utilizada na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim. Um dos relatos mais fortes e recorrentes sobre a atuação do Brasil versa sobre a intervenção do diplomata brasileiro José Augusto Lindgren Alves quando, após inúmeras negociações, a indicação de que os direitos das mulheres eram direitos humanos manteve-se entre parênteses, indicando discordância e falta de consenso por parte de alguns países. Dessa forma, o diplomata manifestou-se: “Há entre nós algum louco que possa considerar que os direitos das mulheres não são direitos humanos?” (CORREIA, 1995, p. 4; HADDAD, 2007, p. 128).

Em relação a outro ponto polêmico, a inclusão do termo “direitos sexuais” na Plataforma de Ação, o Brasil posicionou-se pela inserção explícita do termo nos documentos, tendo sido, porém, voto vencido (OLIVEIRA, 1996). Outro tema no qual a posição do Brasil não foi contemplada nos documentos oficiais foi o do aborto. O Brasil defendia a descriminalização do aborto, em consonância com a posição das ONGs representantes dos movimentos das mulheres, ainda que este fosse criminalizado no âmbito interno, o que demonstra a posição progressista da delegação. Esse objetivo, porém, não foi alcançado, ainda que a recomendação de que os países revisassem suas legislações punitivas às mulheres que tivessem realizado abortos ilegais tenha sido vista como uma vitória (HADDAD, 2007).

Ainda que não se objetive, neste trabalho, tratar de todas as posições da delegação brasileira nas discussões, cabe aqui a menção à iniciativa brasileira de reivindicar a inserção dos termos raça e etnia na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim. A delegação brasileira objetivava que estes documentos mencionassem explicitamente que raça e etnia não deveriam ser barreiras à igualdade entre homens e mulheres. Ainda que de forma esparsa ao longo do documento, as menções a raça e etnia foram inseridas, o que indica uma vitória não apenas da delegação brasileira como também dos movimentos de mulheres e do movimento negro brasileiros (HADDAD, 2007). A título de exemplo, o parágrafo 46 da Plataforma de Ação de Pequim menciona expressamente:

Na Plataforma de Ação se reconhece que as mulheres enfrentam barreiras que dificultam sua plena igualdade e seu progresso, devido a fatores tais como raça, idade, idioma, origem étnica, cultura, religião, deficiência física ou outros, como pertencerem a populações indígenas (BRASIL, 2006, p. 163).

Dessa forma, podemos dizer que a posição da delegação brasileira na IV Conferência Mundial sobre a Mulher foi progressista e representou os interesses dos movimentos de mulheres

articulados no país (SARDENBERG, 2015). A Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim lograram incluir demandas históricas dos movimentos feminista e negro brasileiros, ainda que não tenha avançado todos os objetivos destes. A atuação dos diplomatas em parceria com as organizações não governamentais e a sociedade civil foi também um marco histórico, e um reconhecimento, por parte do Itamaraty, de que diferentes e novos atores devem ser ouvidos em um governo democrático, sendo eles capazes de modificar a política externa brasileira.

Em seu pronunciamento no Senado Federal acerca de sua participação na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, a Senadora Benedita da Silva destacou o importante papel do Brasil durante as negociações, principalmente sua posição de manutenção dos direitos adquiridos nas conferências anteriores, o que “fez com que algumas posições, se não mudaram, pelo menos não retrocederam, porque tudo estava colocado para um retrocesso total” (SILVA, 1995, *online*). A senadora ressaltou que a Declaração e a Plataforma de Ação significavam compromissos assumidos pelo Brasil com relação à mulher e que, portanto, seriam cobrados pelas parlamentares (SILVA, 1995). A participação das parlamentares na Conferência de Pequim foi de extrema importância pois permitiu a disseminação das obrigações brasileiras aos legisladores, bem como permitiu um maior engajamento das parlamentares na aplicação e alteração de leis, em conformidade com a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim.

Outra senadora presente na Conferência, Emília Fernandes, ressaltou, em pronunciamento no Senado Federal, que era de responsabilidade dos parlamentares federais, a partir daquele momento, “encaminhar e aprovar propostas legislativas ainda necessárias para que a discriminação da mulher não tenha acolhida legal neste País” (FERNANDES, 1995, *online*). Dentre as medidas a serem tomadas, à época, a senadora destacou a necessidade de alteração de artigos dos Códigos Civil e Penal, os quais não previam a igualdade entre homens e mulheres, bem como a alteração da Consolidação das Leis do Trabalho, a qual deveria “incorporar o assédio sexual como crime no campo do trabalho e do ensino” (FERNANDES, 1995, *online*).

Outro ponto de destaque, que ganhou impulso com a adoção da Plataforma de Ação de Pequim e continuou a ser discutido no Congresso brasileiro, foi a discussão sobre a participação política igualitária das mulheres, a qual desencadeou a criação da lei de cotas de 20% para mulheres (CFEMEA, 1995b). Estes são apenas alguns exemplos, porém mostram o engajamento e o reconhecimento da necessidade de alteração legislativa e de políticas públicas para o avanço da

mulher no país, impulsionados pelas responsabilidades assumidas pelo Brasil na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim.

### 3.2 O PROCESSO DE APROVAÇÃO DA LEI Nº 9.100/95 E OS IMPACTOS LEGISLATIVOS DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM

Concomitantemente às discussões e negociações na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, o Congresso brasileiro estabelecia as normas para a realização das eleições municipais de 1996, tendo em vista que o Código Eleitoral vigente à época era de 1965, ou seja, ainda do período ditatorial brasileiro e, assim sendo, precisava ser atualizado. A decisão foi, portanto, de estabelecer leis específicas para regulamentar o processo eleitoral até que fosse realizada uma ampla reforma da legislação eleitoral e partidária (BRASIL, 1995a, p. 6352). O Projeto de Lei (PL) 180-95, dessa forma, foi apresentado pelo Deputado Federal Paulo Bernardo (PT-PR), e tratou de definições específicas para as eleições de 1996. O Projeto original não fez nenhuma menção à reservas de vagas a mulheres (BRASIL, 1995a, p. 6354). Ainda assim, este recebeu 172 propostas de emendas, das quais 3 mencionavam as reservas de vagas. A primeira emenda proposta que tratou do assunto, de número 0076<sup>18</sup>, adicionou, ao artigo 11, o qual tratava do número de candidaturas a serem registradas pelos partidos, em relação ao número total de vagas a preencher, a seguinte redação:

Art. 11. Para as eleições que obedecerem o sistema proporcional, cada partido poderá registrar candidatos até uma vez e meia o número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integram, só poderão ser registrados candidatos até duas vezes o número de lugares a preencher, observado para cada partido, o limite estabelecido no **caput**.

§ 2º O partido ou coligação poderá acrescentar até 20% do número de candidatos a que se refere o **caput** ou o § 1º deste artigo, para preenchimento com candidaturas exclusivamente de mulheres (BRASIL, 1995b, p. 21520).

---

<sup>18</sup> Esta emenda foi apresentada pelos deputados federais Miro Teixeira, líder do PDT; Valdemar Costa Neto, líder do Bloco Parlamentar PL/PSD/PSC; Francisco Dornelles, líder do PPR; e Sandra Starling, vice-líder do PT (BRASIL, 1995a).

Em seguida, a emenda nº 0120<sup>19</sup> foi apresentada, a qual alterava o Parágrafo 3º do art. 11 para “§ 3º Trinta por cento das vagas de cada partido ou coligação deverá ser preenchido com candidaturas de mulheres”, justificando que a redação anterior proposta “ao estabelecer a quota de candidaturas de mulheres como um adicional, institui uma discriminação odiosa” (BRASIL, 1995b, p. 21525). A emenda nº 0149<sup>20</sup>, por outro lado, alterou novamente a redação do artigo 11: “§ 2º O Partido ou coligação poderá acrescer até vinte por cento do número de candidatos referidos neste artigo para preenchimento com candidaturas de mulheres, exclusivamente” (BRASIL, 1995b, p. 21532). A única menção à Pequim foi da Deputada Federal Marta Suplicy (PT - SP), que ao pronunciar que iria apresentar o relatório de participação das parlamentares na Conferência em Pequim à Câmara, criticou a proposta de que os partidos deveriam ter o número normal de candidatos e mais 20% para mulheres: “Isso é uma excrescência, um absurdo, exatamente o contrário de uma ação afirmativa, na qual as mulheres devem estar incluídas no número normal não devem estar fora dele” (BRASIL, 1995c, p. 22206).

Após inúmeras emendas e discussões conflitantes, o PL 180-95 foi aprovado pela Câmara dos Deputados em votação única com a seguinte escrita em relação às candidaturas de mulheres: “§ 3º O partido ou coligação poderá acrescer até vinte por cento do número de candidatos que resultar de soma obtida de acordo com as regras do caput e do § 1º para preenchimento com candidaturas de mulheres, exclusivamente” (BRASIL, 1995c, p. 23950). O PL foi, então, enviado ao Senado Federal para aprovação. Nesta casa, o projeto recebeu mais de 130 propostas de emenda, das quais 43 foram aprovadas e reenviadas para a Câmara dos Deputados.

A proposta de ação afirmativa para as mulheres foi debatida no Senado Federal de forma muito mais substancial do que na Câmara dos Deputados. Isso aconteceu, como mencionado pela senadora Júnia Marise, pois muitas das deputadas federais não tiveram a oportunidade de discutir o tema na Câmara por estarem participando da Conferência de Pequim (BRASIL, 1995d, p. 516). Dessa forma, a senadora Emília Fernandes propôs a emenda nº 11, que defendia “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverá ser preenchida com candidaturas de mulheres” (BRASIL, 1995d, p. 553) A senadora, ao argumentar sobre a importância da aprovação

---

<sup>19</sup> Esta emenda foi apresentada pelos deputados João Paulo (PT), Paulo Bernardo (PT), Matheus Schmidt (PDT), Aldo Arantes (PCdoB), Marquinho Chedid (vice-líder do Bloco Parlamentar PL/PDS/PSC) e Francisco Dornelles (PPR) (BRASIL, 1995b).

<sup>20</sup> Esta emenda foi apresentada pelos parlamentares Aldo Arantes, Vice-Líder do Pcdob, Paulo Bernardo, Vice-Líder do PT, e Michel Temer, Líder do PMDB (BRASIL, 1995b).

desta emenda, mencionou as discussões e os acordos efetivados nas Conferências sobre a Mulher, bem como a desigualdade entre homens e mulheres que permeava o Congresso Nacional à época, no qual a participação feminina era de cerca de 6% dos Deputados Federais e Senadores. Além disso, mencionou explicitamente o compromisso assumido pelo Brasil na Plataforma de Ação de Pequim: “Uma das recomendações da IV Conferência Mundial, que teve a presença de 189 países [...] para avançar esse processo, é o estabelecimento de cotas de participação nos processos eletivos e também nos partidos” (BRASIL, 1995d, p. 514). Em sua exposição, a senadora utilizou como exemplo bem-sucedido a experiência argentina

onde vigora, desde 1991, a lei que obriga os partidos a terem 30% de candidatas mulheres é um exemplo do sucesso dessa iniciativa revolucionária. Com a Lei de Cotas, a presença das mulheres, que não passava de 4% em 1983, saltou para 13% no primeiro ano de vigência da lei, e a estimativa é de que o percentual atinja 24% neste próximo ano (BRASIL, 1995d, p. 514).

Na esteira da discussão sobre a emenda, o Senador Eduardo Suplicy também mencionou a Conferência de Pequim “[...] se o Senado enviou três Senadoras para saber a situação da mulher na Conferência Mundial, em Pequim, eu acharia estranho que nós, aqui, não viéssemos a acatar uma das suas principais recomendações.” (BRASIL, 1995d, p. 514). Para o qual a Senadora Emília Fernandes concordou “Na plataforma de ação está posta exatamente a importância de os Governos, os Parlamentos, os Sindicatos, homens e mulheres, se conscientizarem da necessidade do que foi aqui argumentado inclusive pelo Senador Eduardo Suplicy” (BRASIL, 1995d, p. 514 - 515).

Destes pronunciamentos podemos perceber a importância da articulação internacional de atores individuais e o impacto que esta possui dentro dos Estados dos quais os indivíduos são nacionais. Finnemore e Sikkink (1998), ao estudarem o processo de surgimento e disseminação de uma norma internacional, ressaltam o papel das plataformas organizacionais (que podem ser ONGs ou OIs) que os empreendedores de normas são capazes de levantar para persuadir outros atores do sistema internacional da importância da norma que pretendem difundir. Nesse sentido, o encontro das parlamentares brasileiras em Pequim, com parlamentares de outros países, em evento da União Interparlamentar sobre as possibilidades de implementação da Plataforma pelos poderes legislativos (CFEMEA, 1995b), pode ser identificado como um processo de articulação internacional que posteriormente se refletiu nas discussões do Congresso brasileiro.

A proposta original, enviada pela Câmara dos Deputados, foi criticada por alguns senadores e senadoras, que a consideraram discriminatória. O Senador Pedro Simon, por exemplo, considerou “ofensivo para as mulheres e para nós, homens” (BRASIL, 1995d, p. 515), a adição de 20% de vagas para mulheres para além dos 100%, cujos candidatos seriam homens. Para o que a senadora Emília Fernandes concordou, considerando que esta proposta caracterizava ainda mais a discriminação. A discussão seguiu-se por um tempo, no qual alguns senadores consideraram a existência de cotas inconstitucional e discriminatório, bem como que a exigência de 20% de mulheres dentro do número total de vagas seria algo difícil de ser alcançado para todos os partidos, o que poderia prejudicar e tornar inválidas todas as candidaturas do partido que não lograsse incluir o número necessário de mulheres. A Senadora Marluce Pinto, em resposta, novamente mencionou a Conferência de Pequim, e disse que, quando as senadoras e deputadas estavam na conferência, ficaram tranquilas quanto a capacidade do país de aprovar a proposta da Conferência de adoção de cotas de participação, devido às leis em vigor no país que já garantiam os benefícios da mulher. Para elas, relatou a senadora, “muito mais difícil foi conseguirmos que a mulher tivesse direito ao título de terra; de registrar seus filhos” (BRASIL, 1995d, p. 515). Ficou inconformada, então, que naquele momento “quando somos apenas cinco senadoras num total de 81 e 33 deputadas federais num total de 513, não possamos conseguir mais essa conquista”. A Senadora Benedita da Silva, por fim, leu em voz alta os itens 7 e 13 da Declaração de Pequim, por considerar que o Plenário não tivesse conhecimento “dos compromissos assumidos pelo Brasil na IV Conferência Mundial da Mulher” (BRASIL, 1995d, p. 517), numa clara menção à necessidade de que o país implantasse medidas com as quais sua delegação oficial se comprometeu. Concluiu argumentando

Não somos maioria nas Casas legislativas, porque passamos por um processo de disputa que até hoje não reconheceu o papel de participação da mulher no interior dos partidos políticos. Não podemos, de forma alguma, diante do que recomenda a Quarta Conferência de Pequim, não garantir efetivamente que tenhamos a quota mínima de participação. Dissemos mínima, mas poderia até ser mais (BRASIL, 1995d, p. 517).

Por fim, a emenda aprovada pelo Senado Federal e enviada para reapreciação pela Câmara dos Deputados foi a seguinte:

Dê-se ao **caput** e ao § 3º do art. 11 a seguinte redação.

Art.11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação, deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres (BRASIL, 1995e, p. 23950).

Coube, então, à Câmara dos Deputados, a aprovação ou não da emenda. Caso não aprovada, seria mantida a redação original, enviada ao Senado pela Câmara dos Deputados. A diferença entre as duas propostas foi que a defendida pela Câmara dos Deputados previa que o número normal de candidatos de cada partido continuaria o mesmo, e 20% além deste total seria destinado às mulheres, enquanto a proposta no Senado aumentou o número de candidatos em 120% do número de vagas a preencher, e inseriu, destas vagas, 20% para mulheres. Em um exemplo hipotético, em que um município brasileiro tivesse 100 lugares a preencher em uma Câmara Municipal de Vereadores, a proposta da Câmara dos Deputados previa que cada partido poderia inscrever 100 candidatos homens e poderia inscrever mais 20 candidatas mulheres. A proposta do Senado, por outro lado, previa que cada partido poderia registrar, no caso de uma cidade com 100 lugares na câmara, 120 candidatos entre homens e mulheres, e que, destes, obrigatoriamente 24 candidaturas deveriam ser de mulheres (20% de 120%). Como ressaltou o deputado Matheus Schimidt, “a emenda do Senado não fez outra coisa senão colocar os 20% de candidatas mulheres na cota do partido, tirando as mulheres daquela posição discriminatória em que ficavam e colocando-as em pé de igualdade com os homens” (BRASIL, 1995e, p. 23952).

Durante as discussões na Câmara dos Deputados, a deputada Jandira Feghali mencionou novamente a Conferência de Pequim, ao lembrar que a implementação das cotas era

uma reivindicação mais ampla da representação de 189 países que estiveram presentes na Conferência de Pequim [...], as mulheres não estão querendo ficar dependendo da vontade de alguns partidos. As mulheres têm de ter o direito, definido em lei, de ocupar os 20% dentro das vagas estabelecidas (BRASIL, 1995e, p. 23950).

A Deputada Marta Suplicy ressaltou, inclusive, que a emenda “aprovada no Senado não é brilhante, nem é o que nós, mulheres, queríamos, mas é melhor do que o texto aprovado na Câmara” (BRASIL, 1995e, p. 23950). Dessa forma, os deputados prosseguiram para a aprovação da emenda, a qual foi aprovada com 233 votos a favor, 165 votos contra, e 11 abstenções (BRASIL, 1995e, p. 23954). Com a aprovação na Câmara dos Deputados da redação final do Projeto de Lei, este foi transformado na Lei 9.100/95 e enviado à sanção do Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso, tendo sido a lei publicada no Diário Oficial da União no dia 29 de setembro de 1995. A redação final do artigo 11, tratado neste trabalho, definiu:

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º Os partidos ou coligações poderão acrescer, ao total estabelecido no **caput**, candidatos em proporção que corresponda ao número de seus Deputados Federais, na forma seguinte: [...]

§ 2º Para os efeitos do parágrafo anterior, tratando-se de coligação, serão somados os Deputados Federais dos partidos que a integram; se desta soma não resultar mudança de faixa, será garantido à coligação o acréscimo de dez por cento dos lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior. (BRASIL, 1995f).

Podemos perceber, então, que foi árdua a luta das deputadas federais e senadoras para a inserção da cota para as eleições municipais de 1996. Ressalta-se que foi uma vitória em relação ao Projeto de Lei original, o qual sequer mencionava cotas para candidatas mulheres. Ainda assim, o parágrafo final foi aquém das expectativas e anseios das mulheres, pois definiu-se uma obrigatoriedade de 20% de candidatas mulheres – ainda que o consenso na literatura internacional à época era de que para se atingir uma massa crítica<sup>21</sup> seria necessário 30% – porém estes 20% estavam inseridos em um aumento do número total de candidatos que cada partido poderia registrar. Ou seja, utilizou-se da demanda das mulheres para aumentar o número de candidatos a disputarem as eleições, ainda que tenha sido garantida uma parte desse número para as mulheres. Por fim, cabe ressaltar a importância da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim neste cenário, tendo estes sido mencionados de forma recorrente durante as negociações. Os documentos serviram como forma de pressão aos governantes, indicando sua capacidade de difusão normativa, ainda que aquém da almejada na Conferência.

Para além da discussão sobre adoção das cotas de 1995, a qual ocorreu no mesmo mês da realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, outros documentos ao longo dos anos, como decretos e leis, mencionaram e/ou tiveram como base a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, os quais serão brevemente apresentados a seguir. O Decreto 1.904/1996 instituiu o

---

<sup>21</sup> “Originalmente, o termo massa crítica foi emprestado da física nuclear, onde se refere à quantidade necessária para iniciar uma reação em cadeia, um ponto de inflexão irreversível, uma decolagem para uma nova situação ou processo. Por analogia, foi dito que uma mudança qualitativa ocorrerá quando as mulheres excederem uma proporção de cerca de 30% em uma organização. Dessa forma, a mudança de uma pequena para uma grande minoria é significativa” (DAHLERUP, 2006, p. 512, tradução nossa).

Programa Nacional de Direitos Humanos, o qual buscou proteger e garantir os direitos fundamentais de todas as pessoas. O Programa reforçou, dessa forma, o compromisso do governo em implementar as decisões da IV Conferência Mundial sobre a Mulher e se propôs a desenvolver campanhas para divulgar as principais convenções internacionais sobre promoção dos direitos humanos, “a fim de deixar claro quais são os compromissos assumidos pelo Brasil na área de proteção e promoção dos direitos humanos” (BRASIL, 1996, p. 38).

Além deste, no ano de 1997 foi aprovada outra lei eleitoral, por meio do PL 2.695, a qual buscou aperfeiçoar e adequar as antigas leis eleitorais de 1994 e 1996. Neste projeto de lei, a participação das mulheres na vida política foi reforçada, alterando-se a reserva de vinte por cento para trinta por cento das candidaturas, proposta em consonância com aquela defendida pelas mulheres em Pequim. Assim, o § 2º do art. 10 previa “Trinta por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” (BRASIL, 1997a, p. 03288). Após as discussões, as quais não pretendem ser exauridas neste trabalho, a escrita foi alterada para “§ 3º Cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e no máximo setenta por cento das vagas para candidatos do mesmo sexo” (BRASIL, 1997c, p. 25627). Esta mudança estava em consonância com o PL 3.257<sup>22</sup>, de 1997, da deputada Marta Suplicy. Na justificativa de sua proposta, a deputada mencionou as recomendações da Plataforma de Ação de Pequim, “que recomenda aos países a adoção de ‘ações afirmativas’ para se apressar a diminuição da exclusão das mulheres e se chegar a igualdade entre os sexos nos centros de poder político” (BRASIL, 1997b, p. 21652), bem como a experiência brasileira com a adoção da cota mínima de 20% na lei 9.100/95, a qual ela considerou altamente positiva: “os partidos foram levados a incorporar a preocupação com as questões das mulheres em seus discursos de campanha e a importância das questões das mulheres se tornou maior, na mídia e no dia-a-dia” (BRASIL, 1997b, p. 21652). Quanto à alteração da escrita, de uma visão de cota mínima para mulheres, para mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo, a deputada argumenta que esta alteração era um avanço em termos conceituais, bem como em relação a possíveis questionamentos sobre o princípio de igualdade da Constituição: “queremos paridade entre os sexos: nem mulheres, nem homens com excesso – ou insuficiência – de representação” (BRASIL, 1997b, p. 21635).

O parágrafo final aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal definiu “§ 3º Cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e no máximo

---

<sup>22</sup> Este Projeto de Lei foi arquivado em 1998, face a aprovação da Lei 9.504/97 (BRASIL, 2021).

setenta por cento das vagas para candidatos do mesmo sexo” (BRASIL, 1997d, p. 30263). A emenda do Senado alterou levemente o parágrafo terceiro, em razão de outras alterações no artigo que aumentaram a quantidade de candidaturas possíveis de serem registradas por cada partido, porém sem qualquer discussão ou alteração quanto às vagas para candidatas mulheres. Dessa forma, a Lei nº 9.504/97, sancionada pelo presidente da república, previu “§ 3º Do número de vagas resultante 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” (BRASIL, 1997e, *online*). A conquista da cota de 30% das vagas nos partidos políticos para candidaturas das mulheres representa a vitória das mulheres brasileiras e a relevância da Plataforma de Ação de Pequim como base de pressão dessas mulheres, ao poderem utilizar a adoção do compromisso internacional do Brasil como mais uma justificativa na luta pelo maior acesso das mulheres aos meios de poder e de tomada de decisão no país. Até hoje, é esta a lei que rege a reserva de vagas para candidatas mulheres, ainda que a Lei nº 12.034/2009 tenha alterado a escrita de “...cada partido ou coligação *deverá reservar* o mínimo [...] de cada sexo” (BRASIL, 1997e, *online*, destaque nosso) para “cada partido ou coligação *preencherá* o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” (BRASIL, 2009b, *online*, destaque nosso). Esta alteração ressalta a pressão da bancada feminina da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que os partidos assumissem a obrigação de incluir o mínimo de 30% de mulheres em seus candidatos registrados, pois a escrita “deverá reservar” deu aos partidos a possibilidade de não registrar estas candidaturas sob a argumentação de que não havia mulheres dispostas a candidatarem-se.

Por fim, durante a reforma eleitoral de 2009, a bancada feminina também logrou inserir a previsão de reserva de 5% do fundo partidário para candidaturas de mulheres, bem como 10% do tempo de propaganda, além de prever punições para os partidos ou coligações que não atingissem esse mínimo. Após negociações da bancada feminina e de aliados de inúmeros partidos, a Lei nº 12.034/2009 definiu, ao alterar o artigo 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que os recursos oriundos do Fundo Partidário seriam aplicados na “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total” (BRASIL, 2009b, *online*). Ao alterar o artigo 45 da mesma lei, definiu que na propaganda eleitoral gratuita deveria ser dedicado “às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção

partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento)” (BRASIL, 2009b, *online*), a fim de promover e difundir a participação política feminina. Por fim, a Lei nº 13.165/2015, novamente inseriu demandas das mulheres brasileiras, ao definir como dever do Tribunal Superior Eleitoral, por meio do artigo 93-A, a transmissão de “propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro” (BRASIL, 2015, *online*).

Estas alterações da reforma política de 2009 indicam um aprofundamento dos preceitos definidos na Plataforma de Ação, pois são ultrapassadas as demandas mais práticas em relação à inserção da mulher nos centros de poder e de tomada de decisão, como a definição de cotas de participação, para demandas mais estruturais, que impulsionam a formação das mulheres para que estas se sintam confortáveis para participar dos processos eleitorais. É isto que pretende o objetivo estratégico G.2 da Plataforma de Ação ao definir como dever dos países “Aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisão” (BRASIL, 2006, p. 218).

### 3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo buscou identificar o processo de difusão normativa da Plataforma no Brasil no período da assinatura da Plataforma de Ação e posterior aprovação da Lei nº 9.100/95 e seus desdobramentos. Por meio da análise das atas das reuniões, dos diários do Congresso Nacional, bem como dos discursos e atuações da delegação brasileira e de representantes de ONGs, foi possível perceber uma intrínseca relação entre a adoção da Plataforma de Ação de Pequim a nível internacional e as discussões nacionais sobre a participação política das mulheres, não apenas no Congresso Nacional como também nos eventos organizados pela Articulação das Mulheres Brasileiras rumo a Beijing e pelo Comitê Nacional. Esta articulação entre governo e sociedade civil, delegação oficial e não governamental, relaciona-se também com a teoria de difusão de normas ao ressaltar a importância da atuação dos atores em rede, e a criação de grupos de pressão, tanto a nível internacional (posicionando-se e pressionando a delegação oficial brasileira em Pequim), quanto a nível nacional (posicionando-se e pressionando os parlamentares para aprovação do parágrafo que melhor representasse as demandas do movimento internacional de mulheres). Ressalta-se, também, que esta análise da aprovação das leis 9.100/95, 9.504/97 e 12.034/2009 nos indica que o processo de difusão de normas internacionais não é um movimento linear e unidirecional, em que uma ou mais Organizações Internacionais, com seu quadro de funcionários

com conhecimento técnico, definem o que é correto e deve ser aplicado a todo o sistema, mas sim é um processo de construção conjunta de inúmeros atores, como bem demonstra a tabela 1 deste trabalho, baseada nos estudos de Finnemore e Sikkink (1998).

O processo de adoção da lei de cotas no Brasil exemplifica esse movimento pois, como mencionado anteriormente, a discussão sobre o assunto já estava presente no país na década de 1980. A articulação entre o movimento de mulheres e o MRE, em um processo histórico de abertura do Ministério, resultou na publicação do Relatório Geral sobre a Mulher na sociedade brasileira, o qual diagnosticou a ausência das mulheres nas instâncias de tomada de decisão. Ou seja, o Brasil já reconhecia a importância de discutir-se a participação da mulher na política anteriormente à adoção da Plataforma de Ação. A proximidade com a Argentina, o primeiro país que adotou cotas de participação para mulheres, ainda em 1991 (HTUN; JONES, 2002), foi outro fator que auxiliou a percepção e a articulação em relação a este tema. Ainda assim, é imprescindível o papel que a Plataforma de Ação de Pequim possuiu como difusor desta norma internacional. Isso pode ser percebido pela análise de estudos sobre a adoção de cotas nos países (BUSH, 2001; HTUN; JONES, 2002; KROOK, 2006; SACCHET, 2008; HUANG, 2015), os quais mencionam de forma recorrente este documento como chave para a “disseminação de normas e entendimentos globais sobre igualdade de gênero na tomada de decisões” (HTUN; JONES, 2002, p. 33, tradução nossa).

O estudo apresentado neste capítulo nos permite identificar três momentos do processo de difusão da norma, sobretudo quanto à lei de cotas, os quais, por vezes, se sobrepõem e se interconectam. O primeiro momento pode ser percebido por meio do processo interno de discussão e articulação da posição oficial brasileira para as Conferências internacionais, no qual destacam-se os atores não governamentais, como os institutos, ONGs e movimentos feministas que buscaram dialogar com o governo brasileiro e a delegação oficial representante do país em Pequim. O segundo momento é identificado pelo processo de discussão internacional, neste caso em Pequim, no qual nacionais de inúmeros países compartilham experiências e opiniões, tanto nos fóruns governamentais quanto não governamentais, a fim de definir quais os objetivos mais importantes a serem inseridos na Plataforma de Ação, por esta ser um compromisso oficial dos países signatários. Neste momento, destaca-se a pluralidade de atores, sendo eles funcionários públicos dos países, parlamentares nacionais destes mesmos países, representantes de movimentos feministas nacionais e internacionais, representantes de ONGs que atuam em temáticas específicas, bem como funcionários das Organizações Internacionais, como a ONU e outras presentes na

Conferência, os quais não representam seus países, mas sim os interesses da organização para qual trabalham. O terceiro momento, por fim, relaciona-se ao processo nacional de implementação e internalização das normas preconizadas na plataforma ao ordenamento jurídico brasileiro, neste caso, a lei de cotas, de reserva do fundo eleitoral, e de propaganda política. Tal qual destaca a Tabela 1 deste trabalho, o terceiro estágio ressalta a importância dos atores nacionais, como burocracias e parlamentares, ainda que o papel da sociedade civil, sobretudo no processo de pressão para adoção nacional, também deva ser considerado, finalizando-se, assim, o ciclo da norma.

É perceptível, então, que em termos legislativos, a articulação dos parlamentares brasileiros, bem como dos movimentos de mulheres, logrou atingir inúmeros dos objetivos preconizados na área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões. O que o próximo capítulo irá analisar, porém, é se estas leis foram efetivamente implementadas no país e se resultaram ou não em alguma melhora no cenário de participação de mulheres na política no país, ou seja, se o percentual de participação feminina aumentou no Congresso Nacional de 1994 a 2018. Dessa forma, será discutida a efetividade das leis de cotas de 1995 e 1997, bem como da previsão de reserva de 5% do fundo partidário e 10% do tempo de propaganda para candidatas mulheres, previstas na Lei nº 12.034/2009.

#### 4. OS RESULTADOS DA DIFUSÃO NORMATIVA NO BRASIL

A agenda de pesquisa sobre difusão de normas busca identificar como e porque determinadas normas internacionais são adotadas por um crescente número de países (ZIMMERMANN, 2016). Esta agenda relaciona-se intrinsecamente com os estudos construtivistas acerca da atuação das Organizações Internacionais como atores capazes de alterar a ação e a preferência dos Estados inseridos no Sistema Internacional. Finnemore e Sikkink (1998) fazem parte dos primeiros pesquisadores sobre o tema, ao desenvolverem a teoria do ciclo de vida para explicar como as normas internacionais surgem, são adotadas pelos Estados e passam a ser consideradas inerentes ao sistema.

Dessa forma, as primeiras pesquisas sobre adoção de normas internacionais classificavam os resultados da difusão em uma escala linear entre rejeição e adoção completa. Com o desenvolvimento da temática e estudos mais aprofundados, os pesquisadores se interessaram em estudar e entender os possíveis resultados da difusão de normas entre esses polos, ou seja, que não resultasse em rejeição da norma, mas também não fosse possível identificar uma adoção completa da mesma (PETERSEN, 2018). Um dos conceitos mais proeminentes no campo de pesquisa da efetividade de normas internacionais é o da dissociação<sup>23</sup>. Esse conceito tem origem no trabalho de Meyer et al. (1997), que destaca que a adoção retórica de normas por vezes não se relaciona com a realização de metas para implementação das mesmas, pois a adoção está mais relacionada à inserção do Estado à sociedade internacional do que com o real interesse ou capacidade de implementação, desencadeando um cenário de dissociação entre lei e prática. A dissociação ocorre, portanto, “porque os estados-nação são moldados em uma cultura externa que não pode simplesmente ser importada no atacado como um sistema em pleno funcionamento”<sup>24</sup> (MEYER et al., 1997, p. 154).

Ao ser aplicada pelos teóricos de difusão de normas, a dissociação é relacionada a processos em que existe uma lacuna entre o compromisso retórico e a atuação prática (SCHMITZ; SIKKINK, 2013). Hafner-Burton e Tsutsui (2005), ao estudarem a adoção de normas de direitos humanos, identificam a falta de mecanismos de controle sobre o cumprimento efetivo das normas definidas nos tratados, como um dos principais fatores que explicam essa dissociação entre lei e

<sup>23</sup> No original: “decoupling” (MEYER et al, 1997, p. 154).

<sup>24</sup> No original: “[...] because nation-states are modeled on an external culture that cannot simply be imported wholesale as a fully functioning system” (MEYER et al., 1997, p. 154).

prática. Reconhecem, também, que a atuação de ONGs e da sociedade civil diminuem essa lacuna, pois elas utilizam as normas globais como ferramenta de lobby para pressionar os governos: “a ratificação de uma lei internacional por parte de um governo não melhora a prática de direitos humanos por conta própria, mas a relação do país com a sociedade civil internacional pode e influencia os governos a melhorarem suas práticas de direitos humanos” (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005, p. 1386).

Para avaliar a relevância e a importância da Plataforma após mais de duas décadas de sua adoção, a Comissão sobre o Status da Mulher realiza revisões e avaliações sobre a implementação da Declaração e da Plataforma a cada cinco anos. Os países signatários devem analisar de forma abrangente o progresso feito e os desafios encontrados durante a implementação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim. A partir de então, enviam um relatório e respondem a um questionário sobre esse processo. Com base nestes, a CSW realiza um estudo mais amplo sobre os desafios em relação ao alcance da igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres, reconhecendo os avanços obtidos e propondo soluções possíveis para as dificuldades encontradas.

O Brasil, como signatário da Declaração e da Plataforma de Ação, envia, a cada cinco anos, seu informe nacional, apresentando os avanços e os desafios do processo de implementação da Plataforma de Ação, com destaque para as medidas institucionais tomadas a nível federal. A divulgação desses relatórios pela CSW nos permite analisar como o governo brasileiro percebe e demonstra o processo de implementação no país, bem como nos permite analisar quais âmbitos ou temas são considerados mais importantes ou recebem maior destaque.

Podemos, portanto, questionar a efetividade da Plataforma de Ação de Pequim como disseminadora de normas internacionais à luz dos modelos de pesquisa sobre implementação e efetividade de normas. Por essa razão, a discussão sobre efetividade da norma pode ser analisada a nível internacional, bem como a nível doméstico, especificamente no Brasil.

Dessa forma, o presente capítulo abordará os resultados obtidos pela avaliação da implementação da Plataforma de Ação de Pequim realizado pela CSW e apresentados em suas sessões anuais. Serão apresentados os principais avanços mundiais, bem como estagnações e desafios em relação aos objetivos de igualdade de gênero definidos na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim. Em seguida, serão analisados os relatórios quinquenais enviados pelo Brasil à Comissão sobre o Status da Mulher, na tentativa de identificar medidas legais e institucionais

adotadas pelo país no processo de implementação desse compromisso internacional, sobretudo quanto ao tema da participação política das mulheres.

A segunda subseção buscará coletar e apresentar os impactos da lei de cotas, por meio da análise do número de mulheres candidatas e eleitas para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal de 1994 a 2018. Esses dados serão analisados à luz dos marcos legais e institucionais adotados pelo Brasil nas últimas décadas, mencionados nos informes nacionais. O objetivo da segunda subseção é identificar se, para além do efeito normativo, a difusão da norma de cotas de gênero teve impactos práticos no sistema político brasileiro. As informações e dados coletados nas duas subseções permitirão uma análise da capacidade de difusão e implementação da Plataforma de Ação em geral, pelos países signatários dos documentos, e, especificamente, no Brasil, com destaque para os impactos da lei de cotas no aumento da participação política das mulheres.

#### 4.1 A REVISÃO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO E DA PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM PELA ONU

A Declaração e a Plataforma de Ação, adotados em 1995 na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, são reconhecidos pelas Nações Unidas como uma agenda abrangente e visionária para alcançar a igualdade de gênero. Em razão dos 25 anos de adoção destes documentos, ocorrido em 2020, o ECOSOC publicou uma revisão e avaliação da implementação da Plataforma de Ação nos países (UNITED NATIONS, 2019). São inúmeros os sucessos promovidos pela plataforma ao longo dos anos, em parceria com a atuação dos governos signatários e os movimentos transnacionais e nacionais de mulheres. Destaca-se, dessa forma, alguns dos progressos impulsionados pela Plataforma de Ação:

- i. Os programas de proteção social para erradicar a pobreza entre mulheres e meninas foram fortalecidos ou introduzidos em 70% dos Estados signatários da Plataforma;
- ii. Os orçamentos que incluem uma perspectiva de gênero foram implementados em mais de 50% dos Estados;
- iii. Entre 2008 e 2017, 274 reformas legais relacionadas à igualdade de gênero foram realizadas em 131 países;
- iv. A educação foi a área em que a situação das mulheres e meninas mais progrediu desde 1995: há um maior número total de meninas matriculadas em escolas do que nunca, e a

paridade de gênero nas matrículas escolares nos níveis primário e secundário foi alcançada em 2009;

- v. As mulheres possuem um melhor acesso à saúde hoje em relação à 1995. A expectativa de vida das mulheres cresce constantemente, e elas vivem mais tempo que os homens em todas as regiões do mundo. Além disso, a mortalidade materna vem caindo de forma constante desde 2000;
- vi. A participação política das mulheres duplicou de 1995 a 2019;
- vii. Em 37% dos países, medidas foram tomadas para ajudar as mulheres a passarem do emprego informal para o formal, com destaque para os processos de regulamentação de trabalhadoras domésticas;
- viii. A taxa global de casamentos precoces e forçados diminuiu. Entre 2003 e 2018, a taxa mundial de mulheres entre 20 e 24 anos que estavam em um casamento antes dos 18 anos caiu de 27.2% para 20.8%, ainda que este número mantenha-se alto;
- ix. 87% dos países relataram ter introduzido ou reforçado serviços de assistência às mulheres vítimas de violência;
- x. 67% dos países relataram ter introduzido ou reforçado estratégias para prevenir a violência contra mulheres e meninas.

Os avanços são inúmeros e devem ser celebrados, sobretudo a melhora nos acessos à saúde e à educação para mulheres e meninas ao redor do mundo. Muitos destes avanços só foram possíveis em razão da estreita relação entre governos nacionais e locais, organizações internacionais e movimentos de mulheres. Ainda assim, o relatório destaca que “o progresso está aquém do que os Estados se comprometeram em 1995. Em algumas áreas, ele estagnou e até reverteu” (UNITED NATIONS, 2019, p. 4). Destaca-se, para fins de exemplo, alguns cenários que se mantiveram estagnados nestes 25 anos:

- i. As mulheres com idade entre 25 e 34 anos têm 25% mais probabilidade de viver na extrema pobreza do que os homens da mesma faixa etária;
- ii. A disparidade de gênero no trabalho mantém-se. A participação das mulheres na força de trabalho é 31% menor do que a participação dos homens;
- iii. Em 25 países, ainda hoje é negado às mulheres o direito de transmitir sua nacionalidade aos filhos em igualdade de condições com os homens;

- iv. A violência contra a mulher mantém-se em níveis alarmantes ao redor do mundo. Estima-se que mais da metade das mulheres que foram mortas de forma intencional em 2017 foram assassinadas pelo seu parceiro ou outro membro da família;
- v. Mulheres e meninas que sofrem de múltiplas e cruzadas formas de discriminação permanecem afetadas de forma desproporcional pela desigualdade de acesso aos serviços públicos.

Quanto à área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, o relatório destaca que a representação política das mulheres a nível local e nacional tem crescido de forma constante, o que representa uma vitória. Nos últimos 25 anos, a presença das mulheres nos parlamentos nacionais passou, em média, de 12% em 1995 para 24.3% em 2019. Porém, as mulheres continuam sub-representadas em todos os aspectos de tomada de decisão. Apenas 17 países signatários da Plataforma – ou seja, 9% deles – lograram alcançar ou ultrapassar o equilíbrio de gênero nos parlamentos (equilíbrio significa o mínimo de 40% de mulheres). Outros 33 países – 17% dos signatários da Plataforma – possuem entre 30% e 39% do seu Parlamento composto por mulheres. A América Latina e o Caribe são a região do mundo com o maior número de mulheres parlamentares. Nesta região, havia 15.2% de mulheres nos parlamentos nacionais em 2000, enquanto estas representaram, em 2019, 31.6% dos parlamentares (UNITED NATIONS, 2019).

Em relação às mais altas posições políticas, as mulheres continuam a ser sub-representadas, ainda que também tenha ocorrido um aumento no número de mulheres chefes de Estado e chefes de governo. Em 1995, quatro mulheres eram presidentes (2.6% dos presidentes à época) e oito primeiras-ministras (4.3% dos primeiros-ministros à época); em 2019, este número aumentou para dez presidentes (6.6%) e 13 primeiras-ministras (6.7%) (UNITED NATIONS, 2019, p. 63). Quanto à participação das mulheres na política, em 2019, cerca de 80 países possuíam cotas de gênero em suas legislações, o que permitiu, em média, que 26% dos assentos nos parlamentos fossem ocupados por mulheres, contra 23% nos países que não possuem qualquer tipo de cota. Para além das cotas, medidas adicionais como financiamento de campanha específico para mulheres, capacitação e aumento da conscientização sobre a importância da participação política das mulheres são medidas importantes e que foram adotadas por dois terços dos países signatários da Plataforma (UNITED NATIONS, 2019).

Outro destaque institucional relevante na busca pela igualdade de gênero é a definição de padrões e metodologias globais para a coleta de estatísticas e dados relacionados ao gênero, bem

como a coleta de dados desagregados por sexo. Estes indicadores permitem a elaboração de um panorama detalhado sobre a situação das mulheres em inúmeras áreas, assim como permitem a elaboração de políticas públicas que levem em consideração as necessidades específicas de cada gênero. Por essa razão, a adoção desses padrões foi sugerida pela Plataforma em 1995 e, em 2019, 81% dos países signatários iniciaram o processo de coleta de dados de indicadores de gênero. A Plataforma também destacava a importância de instituições nacionais de direitos humanos, as quais foram estabelecidas em 81% dos países, permitindo um maior monitoramento das violações dos direitos das mulheres (UNITED NATIONS, 2019).

Em termos gerais, o relatório conclui que

A revisão e avaliação global da implementação da Plataforma de Ação mostra que os Estados continuaram a realizar esforços em muitas áreas que são críticas para o avanço da igualdade de gênero e a realização dos direitos humanos das mulheres e meninas. No entanto, continuam a ser necessárias políticas transformadoras que conduzam a mudanças aceleradas e irreversíveis em larga escala. Os compromissos não foram correspondidos por ação, investimentos ou responsabilidade (UNITED NATIONS, 2019, p. 98, tradução nossa)<sup>25</sup>.

A relevância e o progresso permitidos pela Plataforma de Ação são reconhecidos pelo relatório, o qual ressalta o importante papel das organizações de mulheres, principalmente no processo de introdução de leis que garantem a igualdade de gênero. Apesar disso, os governos encontram-se em uma posição aquém dos compromissos estabelecidos na plataforma. Dessa forma, o relatório sugere que os governos devem combinar os compromissos de igualdade de gênero com financiamento adequado para que sejam alcançados esses objetivos, acelerar a participação das mulheres nos processos de tomada de decisão, e diminuir a lacuna de dados desagregados por gênero para monitorar de forma ainda mais eficaz os progressos permitidos pela implementação da Plataforma nos países (UNITED NATIONS, 2019).

Além da revisão de 25 anos de adoção da Declaração e da Plataforma de Ação, apresentada pelo Comitê Econômico e Social da ONU em relação a todos os países signatários, a Comissão sobre o Status da Mulher recebe, a cada cinco anos, um relatório individual sobre a aplicação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim em cada país. Os relatórios e

---

<sup>25</sup> No original: “The global review and appraisal of the implementation of the Platform for Action shows that States have continued to make efforts in many areas that are critical to advancing gender equality and the realization of women’s and girls’ human rights. However, transformative policies leading to accelerated and irreversible change on a broad scale remain necessary. Commitments have not been matched by action, investments or accountability.” (UNITED NATIONS, 2019, p. 98).

questionários alteram-se em termos de estrutura ao longo dos anos, mas todos apresentam o processo de implementação por área temática. A apresentação desse relatório pelo Brasil nos permite analisar um panorama mais amplo das medidas implementadas pelo país e indica o reconhecimento do Estado da importância da Plataforma.

O primeiro relatório, enviado em 2000, menciona que a Plataforma serviu para o movimento feminista brasileiro como um poderoso instrumento para construir e dar legitimidade aos argumentos usados na luta dentro do país. A participação das parlamentares na Conferência foi também mencionada como um fator determinante para a construção de associações políticas que foram úteis no processo a ser enfrentado no Congresso Nacional, para implementação de políticas públicas relacionadas à Plataforma. A campanha “Mulheres sem Medo do Poder”, foi realizada em 1996 pela bancada feminina da Câmara e do Senado, apoiada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e pela sociedade civil, idealizava uma maior participação feminina na política. Tal campanha indicava que o engajamento brasileiro também incluía, para além das cotas, medidas institucionais e de propaganda para impulsionar a participação feminina. Como obstáculos à implementação da Plataforma, o governo mencionou a pouca abertura das estruturas políticas e partidárias quanto às demandas de gênero, bem como a falta de informações para permitir uma análise mais detalhada sobre os avanços (BRAZIL, 2000).

O segundo relatório, enviado pelo Brasil em razão da revisão Pequim+10, ressalta a criação da secretaria especial de políticas para as mulheres, ligada à Presidência da República e com status ministerial e, portanto, com orçamento próprio. Entre outras responsabilidades, a Secretaria foi incumbida de monitorar a implementação da Plataforma de Pequim. Quanto à lei de cotas, o relatório apenas mencionou que os resultados esperados ainda não haviam sido alcançados, apresentando como razões a falta de apoio adequado às candidatas, o desrespeito dos partidos quanto à reserva de vagas e a incorreta destinação dos recursos (BRAZIL, 2005).

O terceiro relatório, enviado em 2009 pelo Brasil à CSW em razão dos 15 anos da realização da Conferência de Pequim, apresentou o maior número de avanços institucionais realizados pelo governo. O ano de 2008 foi o primeiro em que o conceito de transversalidade de gênero e raça foi incorporado no Plano Plurianual 2008-2011, definição que foi defendida e utilizada ao longo de toda a Plataforma de Ação. Outros avanços normativos e institucionais destacados pelo relatório e que relacionam-se profundamente com os objetivos da Plataforma de Ação foram a elaboração de dois Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; e a promulgação

da lei de enfrentamento à violência doméstica e familiar, alicerçada na criação da Lei Maria da Penha, considerada uma lei-modelo para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Quanto à participação da mulher na política, o relatório destaca a criação do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, criado por representantes de movimentos de mulheres de 16 partidos políticos, para articular ações voltadas para o empoderamento das mulheres. Quanto à criação de mecanismos estatísticos, o relatório apresenta que as principais publicações do IBGE implementaram seções específicas para apresentar dados sobre as mulheres, bem como dados desagregados por sexo em análises setoriais (BRASIL, 2009a).

O quarto relatório, enviado pelo Brasil nos 20 anos de implementação da Plataforma, destaca os avanços normativos realizados pelo país desde a realização da Conferência. Foram aprovadas, de 1995 até 2013, 132 leis, em diferentes áreas, que asseguraram ou ampliaram os direitos das mulheres brasileiras. Entre elas está a Lei nº 9.100/95, a qual o relatório apresenta como tendo sido “resultado dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência de Pequim” (BRASIL, 2014, p. 12), sendo, dessa forma, reconhecida a importância da Plataforma como difusora dessa norma internacional. Outra lei apresentada pelo relatório foi a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição das empregadas domésticas, a qual ampliava os direitos e valorizava o trabalho doméstico, historicamente e predominantemente feminino, e ponto destacado pela Plataforma de Ação. Por fim, quanto à mulher no poder, o relatório apresentou alterações mais recentes para o enfrentamento à sub representação das mulheres, como a adoção do mínimo de 5% do fundo do partido para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, o mínimo de 10% do tempo de propaganda para a divulgação da participação de mulheres, e o fato de alguns partidos terem sido sancionados por não promoverem a participação das mulheres em seus programas de televisão e rádio gratuitos. Outra campanha realizada pela bancada feminina do congresso foi apresentada, a campanha “Mulher, toma partido!”, lançada em 2013 com o objetivo de aumentar a participação das mulheres nos partidos e nas candidaturas em todos os cargos (BRASIL, 2014).

O mais recente relatório enviado pelo Brasil abarca a implementação à luz dos 25 anos de adoção da Plataforma de Ação. Como avanços dos últimos anos, destaca-se a adoção da Lei nº 13.104/2015, que reformou o Código Criminal do país e inseriu o crime de feminicídio como homicídio qualificado. Quanto à participação política das mulheres, o relatório destaca a decisão do TSE de 2018 acerca do uso de fundos públicos transferidos para os partidos políticos por meio

do Fundo Eleitoral para financiar as campanhas políticas. O TSE decidiu que ao menos 30% do total recebido pelos partidos deveria ser direcionado ao financiamento de campanhas de mulheres. Considerando que o total do fundo eleitoral de 2018 foi de R\$1.7 bilhão, mais de R\$500 milhões foram alocados para candidatas mulheres (BRAZIL, 2019).

A revisão e avaliação da implementação da Plataforma de Pequim de modo geral pelos países nos permite, novamente, inferir sobre a relevância que este documento possui a nível nacional e internacional, não apenas como difusora de normas internacionais – como a necessidade de adoção de cotas de gênero, a criação de mecanismos nacionais de defesa das mulheres, a importância da erradicação de legislações que ferem a igualdade de gênero, a necessidade de inserção da perspectiva de gênero na adoção e desenvolvimento de políticas públicas, entre outros –, como também seu importante papel em pressionar os Estados, ao exigir que estes respondam quinquenalmente os questionários da CSW. A importância da Plataforma na promoção da participação política feminina é tema de destaque deste trabalho, e o relatório de revisão nos permite inferir que, de maneira geral, a plataforma auxiliou no aumento da participação das mulheres. A leitura dos relatórios específicos do Brasil nos indica os inúmeros avanços, sobretudo institucionais e legais, realizados pelo país nos últimos 25 anos na busca pela diminuição das desigualdades entre homens e mulheres. A lei de cotas foi mencionada nos cinco relatórios analisados, indicando novamente sua importância. A próxima seção, dessa forma, analisará os impactos da lei no aumento ou não da participação feminina no Congresso brasileiro.

#### 4.2 PANORAMA HISTÓRICO: A PRESENÇA FEMININA NO CONGRESSO NACIONAL DE 1994 A 2018

A Plataforma de Ação de Pequim é reconhecida pelo governo brasileiro como um marco normativo, tanto para o Estado quanto para a sociedade civil, por ser um instrumento de consolidação de avanços e indicador de perspectivas para o futuro no que tange à igualdade de gênero (BRAZIL, 2005). Em relação à área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, a plataforma foi utilizada por inúmeros atores nacionais, como congressistas e membros de ONGs, para a implementação de leis e políticas públicas que auxiliassem em uma maior participação das mulheres nos processos de tomada de decisão e na participação política do país.

Dessa forma, a Plataforma de Ação de Pequim foi utilizada como instrumento de pressão por parte da bancada feminina do Congresso Nacional, ao longo dos anos, e auxiliou na adoção de cotas de gênero para candidatas mulheres nas eleições do país. A Lei nº 12.034/2009 definiu que “cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 2009b, *online*). Para além desta medida, foram também adotadas em 2009 a previsão de reserva de 5% do fundo partidário para candidaturas de mulheres, e de 10% do tempo de propaganda eleitoral gratuita para as candidatas, além da previsão de punições para os partidos ou coligações que não respeitassem esse mínimo (BRASIL, 2015b). Em 2015 houve a adoção legislativa mais recente em relação às demandas das mulheres pela participação na vida política. A Lei nº 13.165/2015 definiu que o TSE deveria transmitir “propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política” (BRASIL, 2015, *online*). Estas alterações no âmbito normativo brasileiro lograram seguir os objetivos estratégicos definidos na plataforma, a qual definia como dever dos países aumentar a capacidade das mulheres para participar da política, estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos, ajustar e reformar os sistemas eleitorais caso necessário, bem como monitorar e avaliar os progressos obtidos pelas mulheres.

Para além da mulher no poder e na tomada de decisão, outros dois pontos estabelecidos pela plataforma relacionam-se de forma profunda com a participação política das mulheres brasileiras. A primeira delas é a área prioritária H, mecanismos institucionais para o avanço da mulher, o qual define que cada país deve criar um mecanismo nacional para as mulheres, cujo objetivo principal deve ser apoiar a “incorporação de uma perspectiva de igualdade de gênero a todas as áreas políticas, nos diversos níveis de governo” (BRASIL, 2006, p. 219). O segundo ponto trata de um tema abrangente que permeia todas as áreas prioritárias: a coleta e análise de dados estatísticos que tenham uma perspectiva de gênero, que permitam uma integração entre os dados de diferentes áreas, mas ao mesmo tempo permitam uma desagregação por gênero, para que seja possível aferir a situação das mulheres nos países, bem como para que sejam melhor analisados os impactos da adoção de determinadas políticas públicas. Quanto à área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, a Plataforma de Pequim defende que os governos devem “monitorar e avaliar os progressos obtidos na representação das mulheres, mediante a coleta, a análise e a divulgação regular de dados quantitativos e qualitativos sobre a presença de mulheres e homens

em diversos cargos de tomada de decisões” (BRASIL, 2006, p. 217). Ou seja, é também a adoção da perspectiva de gênero nos programas estatísticos.

Estes dois pontos – a criação de mecanismos institucionais para o avanço das mulheres e a coleta e análise de dados estatísticos desagregados por sexo –, aliados à participação política das mulheres, nos permitem analisar de forma mais eficaz o processo de implementação da Plataforma de Ação de Pequim no Brasil. Permitem, portanto, a análise do impacto da lei de cotas, bem como da previsão de reserva de 5% do fundo partidário e 10% do tempo de propaganda para candidatas mulheres, no aumento ou não da participação feminina no Congresso brasileiro.

Para analisar a eficácia da lei de cotas no Brasil, a nível federal, foram selecionados os anos em que houve eleições para o Congresso Nacional, a partir da eleição anterior<sup>26</sup> à adoção da lei de cotas. São eles: 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Os dados foram coletados através do site do TSE, o qual disponibiliza, na maioria dos anos eleitorais, os dados dos candidatos e eleitos desagregados por sexo. Alguns anos selecionados apresentavam esta desagregação diretamente no site do TSE, através da aba “cargo e sexo”. Outros anos, porém, necessitaram o acesso ao repositório de dados eleitorais<sup>27</sup>. A desagregação por cargo e sexo nos anos 1994 e 2006 estavam disponíveis apenas em relação aos candidatos, e não aos eleitos. Dessa forma, a coleta de dados sobre o número de eleitas em 1994 foi realizada de forma nominal, através da checagem dos nomes dos candidatos. Buscou-se, então, comparar esses dados com notícias da época disponíveis em jornais ou nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado. Em relação a 2006, foram inseridos os valores informados no site da Câmara dos Deputados em relação à representação feminina (BRASIL, 2018c)<sup>28</sup>. Os dados dos outros anos também foram comparados a esta publicação. Por fim, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) coleta e publica dados estatísticos eleitorais desagregados por sexo a partir de 2002<sup>29</sup>. As informações publicadas foram, também,

---

<sup>26</sup> A inclusão dos dados da última eleição para o Congresso anterior à adoção da lei de cotas nos permite uma análise mais completa da eficiência ou não desta lei, pois nos permite delinear o panorama da presença das mulheres anterior à adoção da lei, auxiliando, dessa forma, o esforço comparativo.

<sup>27</sup> O Repositório de dados eleitorais é uma compilação de informações brutas das eleições, desde 1945, oferecido pelo Tribunal Superior Eleitoral, e que inclui dados de eleitorado, candidaturas, resultados e prestação de contas. Para mais informações, acesse: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1>

<sup>28</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. A representação feminina e os avanços na legislação. Agência Câmara de Notícias. 15 out. 2018b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/546180-a-representacao-feminina-e-os-avancos-na-legislacao/>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

<sup>29</sup> Para saber mais, acesse: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002>. Acesso em: 04 mar. 2021.

comparadas com os dados coletados. Em caso de discrepância, foram mantidos os dados disponibilizados pelo TSE. No caso de ausência destes, foram mantidos os dados do CFEMEA.

Apesar destas dificuldades, a tentativa de organização dos dados nos permite, pelo menos, uma inferência sobre a situação das mulheres candidatas e eleitas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal em 1994. Em relação aos anos seguintes, pode-se garantir uma maior segurança em relação aos dados, em razão de sua disponibilidade no site do TSE, bem como de sua publicação pelo CFEMEA e em notícias publicadas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 2: Candidatas e Eleitas à Câmara dos Deputados 1994-2018

Ano Eleitoral	Câmara dos Deputados					
	Total de Candidatos	Candidatas	% de candidatas	Total de eleitos	Eleitas	% de eleitas
1994	3008	185	6,2%	513	33	6,4%
1998	3417	353	10,3%	513	29	5,7%
2002	4296	490	11,4%	513	42	8,2%
2006	4956	628	12,7%	513	45	8,8%
2010	4887	933	19,1%	513	45	8,8%
2014	7139	2.271	31,8%	513	51	9,9%
2018	8588	2.767	32,2%	513	77	15,0%

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2021b)

Os dados coletados indicam uma crescente participação das mulheres na política, tanto no número de candidatas quanto de eleitas. Apesar desse avanço, o cenário político brasileiro mantém-se profundamente masculino. A sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados é um fato. O marco da adoção da lei de cotas, em 1995, e sua alteração, em 1997, de 20% para 30% dos candidatos registrados, não resultou em uma alteração significativa do número de candidatas nem de eleitas no ano de 1998, pois as mulheres representaram 10,3% das candidatas, muito aquém dos 30% desejados, e 5,7% dos eleitos. Apesar disso, cabe o destaque ao aumento, embora pequeno, do número de candidatas em relação às eleições anteriores, ainda que o número de eleitas tenha diminuído.

As alterações realizadas pela Lei nº 12.034/2009, ou seja, a reserva de 5% do fundo partidário para candidaturas de mulheres, 10% do tempo de propaganda, resultaram em um aumento, ainda que não expressivo, do número de candidatas em 2010, mas não se traduziram em um aumento do número de eleitas no mesmo ano. Os resultados mais positivos passaram a ser

vistos a partir do ano de 2014, quando o número de candidatas em relação à eleição anterior quase duplicou. O número de mulheres eleitas para a Câmara também aumentou, representando praticamente 10% da Casa. No relatório que o Brasil enviou à CSW como *follow-up* de 20 anos da implementação da plataforma no país, o país mencionou o lançamento da campanha “Mulher, toma partido!”, organizada pela Bancada Feminina do Congresso, em agosto de 2013. Esta campanha tinha por objetivo aumentar a participação das mulheres nos partidos políticos e permitir o aumento das candidaturas femininas (BRASIL, 2015b). Dessa forma, pode-se supor a influência desta campanha no aumento do número de candidatas e de eleitas na eleição de 2014.

As eleições de 2018 foram um marco quanto à participação política das mulheres pois foram eleitas, tanto em termos percentuais quanto em termos totais, a maior quantidade de mulheres para esta casa, 77 deputadas, representando 15% dos 513 assentos a serem preenchidos na Câmara. O ano de 2018 também foi significativo quanto ao número de candidatas mulheres, pois estas ultrapassaram a cota de 30% reservadas para elas. Este cenário exige, portanto, uma melhor análise das medidas aplicadas pelos governos e pelos partidos em relação aos anos anteriores.

Tabela 3: Candidatas e Eleitas ao Senado Federal 1994-2018

Ano Eleitoral	Senado Federal					
	Total de Candidatos	Candidatas	% de candidatas	Total de eleitos	Eleitas	% de eleitas
1994	232	17	7,3%	54	4	7,4%
1998	169	23	13,6%	27	2	7,4%
2002	318	40	12,6%	54	8	14,8%
2006	205	32	15,6%	27	4	14,8%
2010	272	36	13,2%	54	8	14,8%
2014	185	35	18,9%	27	5	18,5%
2018	357	63	17,6%	54	7	13,0%

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2021b).

O Senado Federal difere-se em relação à Câmara dos Deputados pois ele se renova a cada quatro anos, ainda que o mandato dos senadores seja de oito anos. Ou seja, a cada eleição, o Senado renova, de forma alternada, um terço e dois terços das suas 81 cadeiras (BRASIL, 2018b). Dessa forma, o número de eleitos altera-se entre 54 e 27 a cada quatro anos. Por esta razão, para além dos dados sobre o número de candidatas e o número de eleitas em cada ciclo eleitoral, cabe também a análise da porcentagem de mulheres em cada legislatura, pois o total de eleitas a cada quatro anos

não nos permite identificar o número de senadoras presentes em cada legislatura. Apresenta-se, portanto, abaixo, o número de senadoras e a porcentagem que estas representam no Senado.

Tabela 4: Senadoras por Legislatura

Legislatura	Senado Federal		
	Total de Senadores	Senadoras	% de Senadoras
<b>50ª Legislatura (1995 - 1999)</b>	81	5	6,2%
<b>51ª Legislatura (1999 - 2003)</b>	81	6	7,4%
<b>52ª Legislatura (2003 - 2007)</b>	81	10	12,3%
<b>53ª Legislatura (2007 - 2011)</b>	81	12	14,8%
<b>54ª Legislatura (2011 - 2015)</b>	81	12	14,8%
<b>55ª Legislatura (2015 - 2019)</b>	81	13	16,0%
<b>56ª Legislatura (2019 - 2023)</b>	81	12	14,8%

Fonte: elaboração própria, com dados do Senado Federal (BRASIL, 2021c; 2021d).

Os dados analisados em relação ao Senado não indicam uma progressão em relação nem ao número da candidatas nem ao número de eleitas, ainda que, em 2018, tenhamos registrado o maior número total de candidatas ao Senado. Em relação à bancada feminina na casa, esta alcançou seu ápice na 55ª legislatura, em que o Senado foi composto por 13 senadoras. Os dados das legislaturas incluem apenas as senadoras titulares<sup>30</sup>. Dessa forma, na última eleição, de 2018, a bancada feminina diminuiu de 13 senadoras para 12. Destaca-se, também, o fato de que, desde a 53ª Legislatura, iniciada em 2007, a quantidade de senadoras na casa mantém-se com certa estabilidade, o que difere expressivamente do cenário de aumento constante na Câmara dos Deputados. Ainda assim, em relação ao período de adoção da lei de cotas, têm se um aumento de 140%, pois na 50ª legislatura, período que engloba a adoção da lei, 5 mulheres formavam a bancada feminina, tendo este número aumentado para 12 em 2019.

A participação feminina do Congresso, apesar de ter aumentado nos últimos anos, mantém-se muito aquém das expectativas criadas quando da formulação da lei de cotas, em 1995; de sua alteração, em 1997; e das posteriores mudanças, conduzidas em 2009. As mulheres lograram

<sup>30</sup> Para consultar o número de senadoras titulares e suplentes que exerceram mandato durante as legislaturas, ver anexo A.

representar 15% da Câmara dos Deputados e 14,8% do Senado Federal (dados de 2018), máxima histórica na Câmara, e média no Senado. Ainda assim, esta representação é muito baixa se considerarmos que as mulheres representam 51,8% do eleitorado brasileiro (IBGE, 2018).

Este fato nos faz questionar, dessa forma, a efetividade da lei de cotas. Discute-se, na literatura, que algumas características do sistema eleitoral brasileiro dificultam a eleição de mulheres e a real implementação da lei de cotas. Entre esses fatores, o sistema de lista aberta é recorrentemente mencionado (HTUNT; JONES, 2002; BRASIL, 2015b; VOGEL, 2019; REZENDE, 2020), já que delega aos eleitores a definição dos candidatos que preencherão as vagas em disputa, ou seja, o fator decisivo para que um candidato seja eleito é a votação individual obtida. Dessa forma, há forte competição entre os candidatos do mesmo partido, que buscam alcançar as primeiras colocações no sistema de lista aberta.

O financiamento de campanha é outro empecilho à candidatura bem-sucedida de mulheres, pois os recursos, tanto públicos quanto privados, tendem a ser investidos nos candidatos com maiores chances de eleição, ao invés de serem investidos no combate à sub-representação feminina ou na renovação política (VOGEL, 2019). A importância dos recursos financeiros para uma campanha política competitiva no Brasil é extremamente relevante. Araújo e Borges (2012), ao estudarem as candidaturas, os candidatos “elegíveis” e “não-elegíveis”, para a Câmara dos Deputados no ano de 2010, concluíram que

o que mais se destacou foi o peso dos recursos financeiros como fator determinante para uma eleição de sucesso no Brasil. E, neste estudo, o dado surpreendente é que, quando homens e mulheres declaram gastar uma quantia muito elevada nas campanhas, as chances de as mulheres se elegerem são maiores do que as dos homens (ARAÚJO; BORGES, 2012, p. 375).

Dessa forma, o estudo sobre os financiamentos de campanha e distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral para as candidaturas das mulheres é um tema que merece estudos próprios, tendo em vista a possibilidade que os recursos têm de alavancar as candidaturas e possivelmente aumentar o número de mulheres eleitas.

A decisão do Superior Tribunal Federal (STF), em 15 de março de 2018<sup>31</sup>, buscou corrigir esta diferença, ao definir a equiparação do “patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados” (BRASIL, 2018a, *online*). De acordo com Vogel (2019), esta atuação do STF, bem como da Justiça Eleitoral – ao definir que os partidos também deveriam destinar 30% do Horário Eleitoral Gratuito para campanhas de candidatas mulheres – e a atuação mais intensa do movimento feminista por meio de campanhas de divulgação e controle das candidaturas, permitiram o aumento de 51% na representação das mulheres na Câmara dos Deputados nas eleições de 2018 em relação a 2014. Este aumento, porém, ainda está aquém do objetivo de aumentar a presença das mulheres no Congresso Nacional. A atuação dos partidos políticos na seleção de candidatas competitivas, e não apenas para cumprir exigências legais, é um tema de pesquisa importante e que deve ser analisado mais a fundo, tendo em vista que a mera aceitação da lei de cotas, ao invés de uma atuação política de busca e capacitação de candidatas não garante a inserção das mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão.

O aumento expressivo do número de candidatas ao Senado Federal de 2014 para 2018, que praticamente dobrou, também deve ser analisado à luz dessas alterações definidas pelo STF e pela Justiça Eleitoral. Tanto o TSE quando o STF se pronunciaram acerca da inconstitucionalidade da Lei nº 13.165/2015, que alterou a Lei nº 12.034/2009, ao delimitar um teto de 15% ao montante do Fundo Partidário destinado a candidaturas de mulheres:

Art. 9º Nas eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas (BRASIL, 2015, *online*).

Esta definição foi considerada inconstitucional pelo STF, pois, se são reservadas 30% das vagas para as candidaturas femininas, o mínimo de recursos do Fundo Partidário que estas devem receber deve ser equiparado aos 30%. Além disso, o Tribunal fixou também que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, “o mínimo de recursos globais do partido

---

<sup>31</sup> Esta decisão relacionava-se a um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral da República contra o artigo 9º da Lei nº 13.165/2015, o qual “estabelece que nas três eleições que se seguirem à publicação da lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário para aplicação nas campanhas eleitorais de suas candidatas” (BRASIL, 2018a).

destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção” (BRASIL, 2018a, *online*). O Tribunal Superior Eleitoral, nessa esteira, também passou a analisar de forma mais detalhada os registros de candidatura dos partidos políticos, para tentar coibir a presença de candidaturas de mulheres apenas para cumprimento das cotas, bem como para garantir que os recursos do Fundo Eleitoral sejam repassados em consonância com as decisões do STF (BRASIL, 2020).

Os partidos políticos, inclusive, são mencionados na Plataforma de Ação de Pequim, que sugere a eles a adoção de determinadas medidas para impulsionar a participação das mulheres na tomada de decisão:

- a) considerar a possibilidade de examinar a estrutura e os procedimentos dos partidos a fim de eliminar todas as barreiras que discriminem direta ou indiretamente contra a participação da mulher;
- b) considerar a possibilidade de estabelecer iniciativas que permitam às mulheres participar plenamente em todas as estruturas internas de tomada de decisões e nos processos de nomeação por designação ou eleição;
- c) considerar a possibilidade de incorporar as questões de gênero em seu programa político, adotando medidas para garantir a participação das mulheres na direção dos partidos políticos em pé de igualdade com os homens. (BRASIL, 2006, p. 217).

Dessa forma, é perceptível que a adoção da cota de gênero nas eleições, ocorrida em 1995 no Brasil, com forte relação ao processo de implementação da Plataforma de Ação de Pequim, não logrou, sozinha, aumentar a representação feminina do Congresso Nacional, um dos âmbitos de tomada de decisão do país. Ainda assim, ressalta-se a importância da Plataforma de Ação de Pequim e do fórum internacional que foi a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, na inserção do tema da representação política das mulheres no cenário brasileiro. Este passou a ser discutido de forma mais ampla pelos congressistas, mídia e sociedade, a partir do marco regulatório que foi a Conferência e os documentos dela provenientes. O estudo dos dados coletados nos mostra um constante aumento do número de candidatas aos cargos eletivos, o que indica uma certa importância da lei de cotas. Ainda assim, pode-se concluir que apenas a existência normativa da previsão de cotas não é suficiente, tendo em vista que a efetiva participação das mulheres em 30% das candidaturas à Câmara dos Deputados e 15% dos assentos ocorreu somente quando os órgãos reguladores brasileiros, sobretudo o TSE, passaram a exigir o cumprimento das lei de cotas e expandiram a previsão de repasse para candidatas para 30% do fundo eleitoral e partidário.

### 4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A adoção da Lei de cotas e as posteriores alterações no sistema eleitoral brasileiro realizadas pelo Congresso Nacional e pelos Tribunais Eleitorais permitiram um aumento considerável do número de candidatas concorrendo a cargos eletivos a nível federal. Em 1994, 185 mulheres concorreram à vaga de deputada federal, enquanto em 2018, foram 2.767, um aumento de cerca de 1.400%. Em relação ao Senado Federal, esse número é um pouco menos expressivo, de 17 candidatas em 1994 para 63 em 2018, um aumento de 370%. Apesar disso, 2014 foi o primeiro ano em que as mulheres representaram 30% ou mais do número total de candidatos à Câmara dos Deputados. Ou seja, ainda que a lei de cotas tenha definido o mínimo de 30% de candidatas mulheres para as eleições de 1998, este número só foi alcançado em 2014.

Esse panorama levanta a questão sobre a efetividade do processo de difusão de normas e a efetividade da norma em si. Este cenário relaciona-se às pesquisas mais recentes sobre difusão de normas, que reconhecem a possibilidade de resultados mais ambíguos entre adoção e rejeição completa da norma. Em relação ao Brasil, podemos dizer que o ciclo de vida da norma internacional que defende a importância da participação política das mulheres foi finalizado, pois Finnemore e Sikkink (1998), em seu modelo, previam a adoção da norma quando ela fosse internalizada por meio de leis, o que ocorreu no país em 1995 e 1997, possuindo desdobramentos até hoje.

A efetiva implementação dessa norma, porém, não foi verificada, pois, apesar de a lei brasileira prever a reserva de 30% das candidaturas para candidatas mulheres em 1998, essa porcentagem só foi alcançada em 2014. Esses resultados remetem ao debate sobre a dissociação entre a criação de uma norma, sua implementação e seus efeitos, tema que escapa dos limites desse trabalho e demanda uma pesquisa mais detalhada e baseada em um modelo de dissociação.

Pode-se concluir que a aprovação da lei de cotas no Brasil teve influência direta da adoção da Plataforma de Ação pelo país no mesmo ano. O compromisso internacional assumido pelo Brasil serviu como instrumento de pressão e exemplo para os movimentos de mulheres brasileiros e a bancada feminina no Congresso. A aplicação da lei, na prática, porém, envolve inúmeros outros fatores além da simples existência das cotas. Os partidos políticos, por exemplo, devem seguir as regras definidas nas leis eleitorais, buscar o número de candidatas necessárias, e não apenas registrá-las, como também dar suporte para suas candidaturas. O governo também deve garantir a aplicação da lei, para que os partidos realizem o correto registro das candidaturas e a correta

distribuição dos recursos de campanha. A sociedade civil, por fim, também possui papel relevante nesse cenário, ao pressionar os governos para que controlem a correta distribuição dos recursos, e os partidos políticos, para que estes insiram e capacitem suas candidatas. Dessa forma, a pressão que os instrumentos internacionais dos quais o Brasil faz parte, bem como a atuação precisa dos tribunais eleitorais, e a organização da bancada feminina e dos movimentos de mulheres pela maior capacitação e auxílio à participação das mulheres na política, são elementos chave para que a sub-representação das mulheres na política – e em outros setores da sociedade – seja combatida.

## 5. CONCLUSÃO

A Organização das Nações Unidas realizou, de 1975 a 1985, três Conferências Mundiais sobre a Mulher, buscando organizar um fórum internacional para discutir a temática da discriminação contra a mulher e da igualdade de gênero. Dez anos após o fim da III Conferência Mundial sobre a Mulher, a CSW organizou, na esteira do Ciclo de Conferências Sociais das Nações Unidas, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Ela foi, à época, o maior encontro organizado pela ONU em qualquer país, sobre qualquer assunto, contando com mais de 16 mil participantes. Da IV Conferência resultaram a Declaração de Pequim, um documento político conciso adotado de forma consensual pelos 189 países presentes, e a Plataforma de Ação de Pequim, documento mais detalhado que apresentava um amplo diagnóstico sobre a situação das mulheres no mundo, e propunha soluções e objetivos a serem adotados por países, partidos políticos, organizações internacionais e organizações não governamentais no que tange aos direitos das mulheres.

A Plataforma é reconhecida como extremamente importante na disseminação de normas internacionais, bem como um instrumento capaz de pressionar os governos a adotar determinadas políticas. A cada cinco anos desde a adoção da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim, a CSW se reúne para discutir os avanços e os retrocessos quanto à implementação do plano. O Brasil participou de todas as Conferências Mundiais sobre a Mulher, adotou a Plataforma de Ação de Pequim sem reservas e envia quinquenalmente seus relatórios à Comissão.

Entre as áreas prioritárias da Plataforma, têm-se a área g, a mulher no poder e na tomada de decisões, a qual identificava o cenário de sub-representação das mulheres em todas as áreas de tomada de decisão, como partidos políticos, legislativo, executivo e judiciário, bem como nos altos cargos de chefia de empresas. A partir deste diagnóstico, a Plataforma conclamava que todos os atores trabalhassem para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder, com destaque para a participação política das mulheres. Em 1995, apenas 10% dos assentos legislativos eram ocupados por mulheres, a nível mundial, ainda que as mulheres constituíssem pelo menos metade do eleitorado de quase todos os países membros da ONU (UNITED NATIONS, 1995). O compromisso da Plataforma e de seus signatários era, portanto, de buscar melhorar esse panorama. Dessa forma, o documento é estudado pelos teóricos de difusão de normas como responsável pela disseminação internacional do reconhecimento de que a participação política das mulheres deve

ser fomentada pelos governos e pelas organizações internacionais, inclusive, se necessário, por meio de cotas para candidaturas de mulheres.

Em razão do exposto, considerando a teoria de difusão de normas, o trabalho buscou identificar como se deu processo de difusão normativa dos objetivos definidos na área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, no ordenamento político e jurídico federal brasileiro. Ou seja, buscou identificar, a partir dos estágios de disseminação da norma internacional, à luz da teoria do ciclo de vida da norma, de Finnemore e Sikkink (1998), como ocorreu o processo de implementação dessa norma ao ordenamento jurídico brasileiro. Para além disso, buscou-se identificar um resultado prático da disseminação dessa norma, qual seja o aumento ou não da participação política das mulheres nas eleições a nível federal no Brasil a partir da adoção da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim pelo país.

Para responder a esta pergunta, buscou-se primeiramente analisar o sistema internacional de proteção aos direitos das mulheres, com destaque para as Conferências Mundiais sobre a Mulher e os documentos delas provenientes. Partiu-se da apresentação da discussão teórica da difusão de normas internacionais, a partir da visão construtivista de que as OIs são atores relevantes e capazes de definir a própria agenda no âmbito internacional, com enfoque na teoria do ciclo de vida de Finnemore e Sikkink (1998), que propõe um processo em que normas internacionais são adotadas pelos países por meio da atuação das Organizações Internacionais.

À luz da difusão de normas, buscou-se identificar a importância desses documentos, sobretudo da Plataforma de Ação de Pequim, na difusão de normas e conceitos internacionais. Para além da influência direta, a Plataforma de Ação de Pequim é reconhecida por impulsionar legitimidade à temática da igualdade de gênero e da participação política das mulheres, sobretudo como instrumento de pressão dos movimentos feministas e das organizações não governamentais em relação aos governos e as medidas que estes devem tomar. Dessa forma, as Conferências Mundiais sobre a Mulher também serviram como fóruns de articulação da sociedade civil internacional articulada, e a interlocução entre diferentes atores na busca por objetivos comuns auxiliou na disseminação dessas normas. De forma geral, a mudança nas mentalidades e nos discursos ocorrida após a realização das Conferências, a utilização de termos feministas em documentos de abrangência e impacto global, bem como a utilização desses documentos como forma de pressionar os Estados, foram extremamente relevantes na adoção de leis e políticas públicas por inúmeros países e possuem efeitos até hoje.

Em relação à Conferência, estudou-se a preparação do governo brasileiro e a posterior atuação da delegação em Pequim. Foi percebida uma estreita relação entre a delegação oficial e os movimentos de mulheres brasileiros, ilustrada pela realização dos cinco seminários temáticos organizados pelo MRE em inúmeras cidades brasileiras. A partir da adoção de uma posição oficial que levou em conta as considerações e demandas da sociedade civil, foi então analisada a atuação brasileira oficial e da sociedade civil na Conferência, as quais mantiveram-se em constante diálogo. Essa articulação revelou-se extremamente importante posteriormente, quando as mulheres brasileiras buscaram implementar ao ordenamento jurídico os compromissos assumidos pelo país em Pequim.

A fim de buscar identificar os impactos da Plataforma de Ação no Brasil, foi em seguida analisado o processo de aprovação da Lei nº 9.100/95, que previa a reserva de 20% das vagas para candidaturas de mulheres nas eleições. Esse processo não ocorreu sem discussões e divergências, mas as parlamentares brasileiras lograram adotar essa previsão de 20% em 1995, e alterá-la para 30% em 1997, mencionando e utilizando os compromissos assumidos pelo Brasil em Pequim de forma recorrente no plenário. Por meio da análise das atas das reuniões, dos diários do Congresso Nacional, bem como dos discursos e atuações da delegação brasileira e de representantes de ONGs, foi possível perceber uma intrínseca relação entre a adoção da Plataforma de Ação de Pequim a nível internacional e as discussões nacionais sobre a participação política das mulheres, não apenas no Congresso Nacional, como também nos eventos organizados pela Articulação das Mulheres Brasileiras rumo a Beijing e pelo Comitê Nacional.

Após a percepção de que, em termos legislativos, a articulação dos parlamentares brasileiros, bem como dos movimentos de mulheres, logrou atingir inúmeros dos objetivos preconizados na área prioritária g, a mulher no poder e na tomada de decisões, o terceiro capítulo buscou analisar como estas leis foram efetivamente implementadas no país e se resultaram em melhora no cenário de participação política das mulheres. Ou seja, se o percentual de participação feminina aumentou no Congresso Nacional de 1994, ano eleitoral anterior à adoção da lei de cotas, a 2018, último ano em que houve eleições federais.

Por meio da coleta dos dados disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral, bem como pela análise dos relatórios enviados pelo Brasil à Comissão sobre o Status da Mulher, buscou-se analisar a eficácia da lei de cotas no país, a nível federal. A adoção da lei de cotas e as posteriores alterações no sistema eleitoral brasileiro realizadas pelo Congresso Nacional e pelos Tribunais Eleitorais

permitiram um aumento considerável do número de candidatas concorrendo a cargos eletivos a nível federal. Em 1994, 185 mulheres concorreram à vaga de deputada federal, enquanto em 2018, foram 2.767, um aumento de cerca de 1.400%. Em relação ao Senado Federal, esse número é um pouco menos expressivo, de 17 candidatas em 1994 para 63 em 2018, um aumento de 370%. Apesar disso, 2014 foi o primeiro ano em que as mulheres representaram 30% ou mais do número total de candidatos à Câmara dos Deputados. Ou seja, ainda que a lei de cotas tenha definido o mínimo de 30% de candidatas mulheres para as eleições de 1998, este número só foi alcançado em 2014.

Esse panorama levanta a questão sobre a efetividade do processo de difusão de normas e a efetividade da norma em si. Este cenário relaciona-se às pesquisas mais recentes sobre difusão de normas, que reconhecem a possibilidade de resultados mais ambíguos que não a adoção ou rejeição completa da norma. Em relação ao tema desta pesquisa, podemos dizer que o ciclo de vida da norma internacional que defende a importância da participação política das mulheres foi finalizado no Brasil, pois Finnemore e Sikkink (1998), em seu modelo, previam a adoção da norma quando ela fosse internalizada por meio de leis, o que ocorreu no país em 1995 e 1997, possuindo desdobramentos até hoje. É perceptível, também, a presença dos três estágios de disseminação da norma internacional no país, desde seu surgimento até sua implementação, com destaque para a atuação dos inúmeros atores – governos, organizações internacionais, organizações não governamentais e indivíduos – nesse processo.

O estudo acerca do porquê existe, no Brasil, essa lacuna entre a lei e a prática, quanto à participação política das mulheres, é um dos limites do trabalho, pois demanda uma pesquisa mais detalhada e baseada em um modelo específico de dissociação. O processo de dissociação mencionado relaciona-se à participação política das mulheres a nível federal. Quanto às outras áreas prioritárias da Plataforma de Ação, são necessários estudos específicos que levem em consideração outros atores governamentais e não governamentais, bem como as temáticas e demandas de cada área. A atuação das ONGs e dos movimentos feministas de base também exigem posteriores estudos mais aprofundados. O processo de adoção da lei de cotas, bem como de outras leis relacionadas à diferentes temáticas da Plataforma de Ação de Pequim, não teria ocorrido da mesma forma sem o auxílio e a pressão desses movimentos.

É perceptível que um progresso considerável foi feito em relação aos objetivos identificados na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim, sobretudo na remoção da

discriminação e introdução de leis para promover a igualdade de gênero. Ainda assim, os Estados devem se concentrar em garantir que as leis, políticas e programas criados sejam sistematicamente implementados e avaliados para garantir uma maior efetividade. Os compromissos assumidos pelos Estados devem, principalmente, ser equiparados com financiamento adequado, pois isso também garante maior efetividade. A Plataforma de Ação de Pequim continua sendo relevante como mecanismo de pressão nacionalmente, e, internacionalmente, mantém-se atualizada por meio de sua relação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável de 2030, agenda da ONU que inclui a igualdade de gênero como um de seus principais propósitos (UNITED NATIONS, 2020b).

As possibilidades para aplicação das medidas e objetivos da Plataforma são grandes, pois a lacuna entre criação de políticas e resultado da implementação é considerável. O cenário da igualdade de gênero e de participação das mulheres exige um maior engajamento de todos os atores, sobretudo governamentais. O papel das organizações não governamentais e do movimento de mulheres foi e continua sendo essencial na luta pela igualdade de gênero. A articulação entre os movimentos de mulheres nacionais e internacionais também deve ser mantida e aprofundada para garantir a manutenção e o não retrocesso dos direitos adquiridos. Apesar dos avanços, sobretudo da inserção da discussão sobre o tema da igualdade de gênero na sociedade, a luta continua.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. A Conferência de Beijing e os fundamentalismos. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001. Cap. 5. p. 211-244.
- ARAÚJO, Clara. Quotas for Women in the Brazilian Legislative System. Paper presented at the International Idea Workshop “**The Implementation of Quotas: Latin American Experiences**”. Lima, Peru, 23-24 fev. 2003. Disponível em: <[https://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/CS\\_Araujo\\_Brazil\\_25-11-2003.pdf](https://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/CS_Araujo_Brazil_25-11-2003.pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2021.
- ARAÚJO, Clara; BORGES, Doriam. O “gênero”, os “elegíveis” e os “não-elegíveis”: uma análise das candidaturas para a câmara federal em 2010. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 337-385. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3337>>. Acesso em: 04 mar. 2021.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, [S.L.], v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/politics-power-and-pathologies-of-international-organizations/8D7D4BACDF573D26E3A40682A6195F89>. Acesso em: 04 set. 2020.
- BRASIL. Decreto, de 08 de dezembro de 1993. Cria o Comitê Nacional para a participação do Brasil na IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1926.htm)>. Acesso em 20 de jan. 2021. Decreto não numerado.
- \_\_\_\_\_. MRE. **Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira – IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Pequim 1995**. Brasília, dez. 1994. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS e CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Beijing, China - 1995**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 180, de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996 e dá outras providências. In: \_\_\_\_\_. **Diário do Congresso Nacional**. 13 de abril de 1995a, p. 6345. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13ABR1995.pdf#page=29>>. Acesso em: 02 fev. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Diário do Congresso Nacional**. 7 de setembro de 1995b, p. 21520. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07SET1995.pdf#page=169>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. 15 de setembro de 1995c, p. 22147. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1995.pdf#page=9>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal**. Anais do Senado Federal. Atas da 147ª à 158ª Sessão da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Volume 19. nº 15. 18 set. a 29 set. 1995. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Anais - Senado Federal. Brasília, Brasil, 1995d. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais\\_Republica/1995/1995%20Livro%2015.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1995/1995%20Livro%2015.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diário do Congresso Nacional**. 28 de setembro de 1995e. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28SET1995.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.100, de 29 de Setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 29 set. 1995f. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Justiça**. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**. 31 de janeiro de 1997a. Brasília, DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JAN1997.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**. 26 de julho de 1997b. Brasília, DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26JUL1997.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**. 29 de agosto de 1997c. Brasília, DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29AGO1997.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**. 30 de setembro de 1997d. Brasília, DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30SET1997.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 30 set. 1997e. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres. Brasília: **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**, 2006. 260p. (Série Documentos). Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/instrumentos-internacionais-de-direitos-das-mulheres/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para comemoração de Beijing +15. **Cepal**. Brasília, abr. 2009a. Disponível em: <<http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/36338/Brasil.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro, de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF, 29 de setembro de 2009b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm)>. Acesso em: 06 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. SECRETARÍA DE POLÍTICAS PARA LA MUJER. Informe BEIJING +20. **Cepal**. Brasília, 70p. 2014. Disponível em: <[http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Informe\\_Brasil\\_Beijing\\_20.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Informe_Brasil_Beijing_20.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF, 29 de setembro de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Informe nacional. En el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. **CEPAL**. 2015b. Disponível em: <[https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Informe\\_Brasil\\_Beijing\\_20.pdf](https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Informe_Brasil_Beijing_20.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal Federal**. Recursos para campanhas femininas e cancelamento de título por falta de biometria estão na pauta desta quarta-feira (26). 25 ago. 2018a. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=390578>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Agência Senado**. Como funciona a eleição dos senadores. 13 set. 2018b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/13/como-funciona-a-eleicao-dos-senadores>>. Acesso em: 02 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Câmara dos Deputados**. A representação feminina e os avanços na legislação. Agência Câmara de Notícias. 15 out. 2018c. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/546180-a-representacao-feminina-e-os-avancos-na-legislacao/>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Superior Eleitoral**. Decisões e normas do TSE combatem tentativas de fraude à cota de gênero nas eleições. 26 ago. 2020. Disponível em:

<<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/deciso-es-e-normas-do-tse-combatem-tentativas-de-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

**BRASIL. Câmara dos Deputados.** PL 3257/1997. Projeto de Lei. 2021a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=211082>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Superior Eleitoral.** Eleições Anteriores. 2021b. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>> Acesso em: 27 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal.** Senadores em Exercício. 56ª Legislatura (2019 - 2023). 2021c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal.** Senadores. Legislaturas Anteriores. 2021d. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

**BRAZIL.** Brazilian National Report on the implementation in Brazil of the Platform for Action of the Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995). **Special Session of the United Nations General Assembly.** 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/responses/Brazil.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Brazil's Response To The "Questionnaire On The Application Of The Beijing Platform For Action (1995) And The Results Of The Twenty-third Period Of The Extraordinary Sessions Of The General Assembly (2000)". 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/BRAZIL-English.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Comprehensive National-Level Review Report on the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action - Brazil. Maio, 2019. Disponível em: <[https://www.cepal.org/sites/default/files/informe\\_beijing25\\_brasil.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/informe_beijing25_brasil.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

**BUSH, Sarah Sunn.** International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures. **International Organization**, [s. l], v. 65, n. 1, p. 103-137, winter 2011.

**CARDOSO, Ruth.** Discurso de Beijing. Pequim, 5 set. 1995. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS e CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher:** Beijing, China - 1995. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996. p. 17-20.

**CFEMEA. Fêmea.** Brasília, Ano III, n. 29, junho, 1995a, 12 p. Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/images/stories/colecaofemea/jornalfemea029.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 32, setembro, 1995b. 12p. Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/images/stories/colecaofemea/jornalfemea032.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CORREIA, Sônia. Beijing Histórias e Geografias: um primeiro balanço. In: CFEMEA. **Fêmea**. Brasília, Ano III, n. 32, setembro, 1995b. 12p. Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/images/stories/colecaofemea/jornalfemea032.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

DAHLERUP, Drude. The Story of the Theory of Critical Mass. **Politics & Gender**, [S.L.], v. 2, n. 4, p. 511-522, 28 nov. 2006.

ECOSOC. Future world conferences on women. E/RES/1987/20. Maio 1987. In: ECOSOC. **Resolutions and Decisions of the Economic and Social Council**. First Regular Session of 1987. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/196197?ln=en>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

FERNANDES, Emília. Pronunciamento de Emília Fernandes em 03/10/1995. **Senado Federal**, out. 1995. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/174978>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FERRO, Maria Fernandez de Moura. **Política Externa e Temas Sociais: Uma análise da trajetória da posição do Brasil nas Conferências Mundiais da ONU Sobre a Mulher**. 2016. 77 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/168555/Monografia%20da%20Maria%20Fernandez.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FINNEMORE, Martha. International organizations as teachers of norms: the united nations educational, scientific, and cultural organization and science policy. **International Organization**, [S.L.], v. 47, n. 4, p. 565-597, 1993. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: <[https://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1993\\_unesco\\_io.pdf](https://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1993_unesco_io.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2020.

\_\_\_\_\_, Martha. **National Interests in the International Society**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1996.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking Stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. **Annual Review Of Political Science**, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 391-416, jun. 2001. Annual Reviews. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>>. Acesso em: 04 set. 2020.

FUNDAÇÃO FHC. **Ruth Cardoso**. 2021. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/ruth-e-fhc/ruth-cardoso>. Acesso em: 21 jan. 2021.

GIMENEZ, Pilar; MALDONADO, Carmen de La Calle; GONZALEZ-IGLESIAS, Sonia M. The Progress of the United Nations in Empowerment and Equality for Women. In: OFLAZOGLU, Sonyel. **Marketing**: Intechopen, 2018. p. 79-93. Disponível em: <<https://www.intechopen.com/books/marketing/the-progress-of-the-united-nations-in-empowerment-and-equality-for-women>> Acesso em: 10 dez. 2020.

GUINN, Lisa. Seneca Falls Convention. **The International Encyclopedia Of Revolution And Protest**, [S.L.], John Wiley & Sons, Ltd., p. 1-2, 20 abr. 2009.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. **Diplomacia pública**: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995). 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=10180@1](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=10180@1)>. Acesso em: 18 jan. 2021.

HAFNER-BURTON, Emilie M.; TSUTSUI, Kiyoteru. Human Rights in a Globalizing World: the paradox of empty promises. **American Journal Of Sociology**, [S.L.], v. 110, n. 5, p. 1373-1411, mar. 2005. Disponível em: <[https://pages.ucsd.edu/~ehafner/pdfs/paradox\\_promises.pdf](https://pages.ucsd.edu/~ehafner/pdfs/paradox_promises.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2021.

HTUN, Mala; JONES, Mark. Engendering the Right to Participate in Decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. In: CRASKE, Nikki; MOLYNEUX, Maxine (org.). **Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America**. Londres: Palgrave Macmillan, 2002. p. 32-56.

HUANG, Chang-Ling. Gender Quotas in Taiwan: the impact of global diffusion. **Politics & Gender**, [S.L.], v. 11, n. 01, p. 207-217, mar. 2015.

IBGE. **Estatísticas de Gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2018. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Conheça o Brasil - População**: quantidade de homens e mulheres. 2020. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em: 24 set. 2020.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Monthly ranking of women in national parliaments**. 2020. Disponível em: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=8&year=2020>>. Acesso em: 24 set. 2020.

JOHNSON, Jeanette H.; TURNBULL, Wendy. The Women's Conference: where aspirations and realities met. **Family Planning Perspectives**, [s. l], v. 27, n. 6, p. 254-258, nov-dez. 1995. Bimensal.

KROOK, Mona Lena. Reforming Representation: the diffusion of candidate gender quotas worldwide. **Politics & Gender**, [S.L.], v. 2, n. 03, p. 303-327, set. 2006. Cambridge University Press.

LOPES, Ana Luci Paz. **Participação de Organizações Não-governamentais nas Nações Unidas**: o caso do *Lesbian Caucus* na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres. 2018. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/193929>. Acesso em: 02 out. 2020.

MEYER, John W. *et al.* World Society and the Nation-State. **American Journal Of Sociology**, [S.L.], v. 103, n. 1, p. 144-181, jul. 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.1086/231174.pdf?refreqid=excelsior%3A3ea4f26a0ac8ee31a0787524cea0b55b>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MLAMBO-NGCUKA, Phumzile. Taking the Beijing Platform for Action Forward. 2020. In: UN WOMEN. **Gender Equality**: women's rights in review 25 years after Beijing. New York: 2020. 28 p. Disponível em: <https://gender-spear.eu/assets/content/gender-equality-womens-rights-in-review-en.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.

MORGAN, Robin. The UN Conference: out of the holy brackets and into the policy mainstream. **Women'S Studies Quarterly**, [s. l], v. 24, n. 1, p. 77-83, Spring - Summer 1996.

NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e as Mulheres**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/mulheres/>. Acesso em: 19 ago. 2020.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy de. O século XXI começou em Pequim. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS e CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher**: Beijing, China - 1995. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996. p. 7-15.

OSAGI. **Gender Mainstreaming**: an overview. New York: Office Of The Special Adviser On Gender Issues, 2002. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>.> Acesso em: 04 dez. 2020.

PETERSEN, Juliane. **International norm diffusion processes and their outcomes on the ground**: the case of de-institutionalising child protection in cape town. 2018. 261 f. Tese (Doutorado) - Curso de Philosophy, Faculty Of Economics And Social Sciences, University Of Hamburg, Hamburg, 2018. Disponível em: <https://ediss.sub.uni-hamburg.de/bitstream/ediss/6262/1/Dissertation.pdf>.> Acesso em: 05 mar. 2021.

PIETILÄ, Hilikka. **Women's Movement and Internationalisation**. Mannheim: ECPR Workshop, 1999. 58 p. Disponível em: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/81ecca4f-4dc8-4050-990c-c861489849f2.pdf>.> Acesso em: 10 dez. 2020.

PIMENTEL, Silvia. Apresentação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de

Políticas para as Mulheres. Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres. Brasília: **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**, 2006. 260p. (Série Documentos). Cap. 1. p. 13-32. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/instrumentos-internacionais-de-direitos-das-mulheres/view>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

REICHERT, Elisabeth. Women's rights are human rights: platform for action. **International Social Work**, [S.L.], v. 41, n. 3, p. 371-384, jul. 1998. SAGE Publications.

REZENDE, Daniela Leandro. Mulher no poder e na tomada de decisões. In: FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela; QUERINO, Ana Carolina (org.). **Beijing + 20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2020. Cap. 7. p. 299-367. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10307>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, Thomas. **Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations: ideas do not float freely**. Oxon and New York: Routledge, 2017. p. 117-149.

SACCHET, Teresa. The impact of gender quotas in Latin America. **International Feminist Journal Of Politics**, [s. l], v. 10, n. 3, p. 369-386, set. 2008.

SAFFIOTI, Heleieth I. B.. Enfim sós: Brasil Rumo a Pequim. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p.198-202, jan/jun 1995. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16935/15499>>. Acesso em: 20 jan. 20021.

SARDENBERG, Cecilia M.B. Brazilian Feminisms in Global Spaces: Beijing and Beijing+20. **IDS Bulletin**, [s. l], v. 46, n. 4, p. 115-122, jul. 2015. Institute of Development Studies. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1759-5436.12166>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SCHMITZ, Hans Peter; SIKKINK, Kathryn. International Human Rights. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (ed.). **Handbook of International Relations**. 2. ed. London; Thousand Oaks: Sage Publications, 2013. Cap. 33. p. 827-852.

SILVA, Benedita da. Pronunciamento de Benedita da Silva em 19/09/1995. **Senado Federal**, set. 1995. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/174236>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SWISS, Liam; FALLON, Kathleen M.; BURGOS, Giovani. Does Critical Mass Matter? Women's Political Representation and Child Health in Developing Countries. **Social Forces**, [s. l], v. 91, n. 2, p. 531-558, dez. 2012.

SWISS, Liam; FALLON, Kathleen M. Women's Transnational Activism, Norm Cascades, and Quota Adoption in The Developing World. **Politics & Gender**, [S.L.], v. 13, n. 03, p. 458-487, 14 jul. 2016.

TIMOTHY, Kristen. Defending Diversity, Sustaining Consensus: NGOs at the Beijing women's conference and beyond. **Journal Of Women, Politics & Policy**, [S.L.], v. 27, n. 1-2, p. 189-195, 13 out. 2005.

TRUE, Jacqui; MINTROM, Michael. Transnational Networks and Policy Diffusion: the case of gender mainstreaming. **International Studies Quarterly**, Malden And Oxford, v. 45, n. 1, p. 27-57, mar. 2001. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/45/1/27/1792550>. Acesso em: 20 out. 2020.

UNGA. United Nations General Assembly. **Report of the economic and social council for 1997**. 1997. A/52/3. Disponível em: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=printdoc&docid=4652c9fc2>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

UN WOMEN. **Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development**. UN Women, 2018. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Commission on the Status of Women**. 2020a. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/csw>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **World Conferences on Women**. 2020b. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Gender Equality: women's rights in review 25 years after beijing**. New York: 2020c. 28 p. Disponível em: <https://gender-spear.eu/assets/content/gender-equality-womens-rights-in-review-en.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020.

UNITED NATIONS. **The Beijing Declaration and Platform for Action**. United Nations Publications, 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: declarations, reservations, objections and notifications of withdrawal of reservations relating to the convention on the elimination of all forms of discrimination against women**. New York, 2006. 62 p. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/309/97/PDF/N0630997.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Women's Rights Are Human's Rights**. New York and Geneva: United Nations Publications, 2014. 117 p.

\_\_\_\_\_. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. New York: **United Nations Publications**, 2015. 113 p.

UNITED NATIONS. **Working with ECOSOC: A NGOs Guide to Consultative Status.** United Nations: New York, 2018. Disponível em: <[http://csonet.org/content/documents/ECOSOC%20Brochure\\_2018\\_Web.pdf](http://csonet.org/content/documents/ECOSOC%20Brochure_2018_Web.pdf)>. Acesso em: 06 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly: Report of the Secretary-General. Commission on the Status of Women. **Economic and Social Council.** United Nations: New York, 2019. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/417/93/PDF/N1941793.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN.** New York, 2020a. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 03 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **The Sustainable Development Agenda.** 2020b. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **About the UN.** 2020c. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-un/index.html>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Apresentação da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. In: FROSSARD, Heloisa (org). **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres, 2006. Cap. 4. p. 149-259. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/instrumentos-internacionais-de-direitos-das-mulheres/view>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

VOGEL, Luiz Henrique. A Histórica sub-representação das Mulheres na Câmara dos Deputados: Desigualdades e Hierarquias Sociais nas eleições de 2014. Estudo Técnico. **Consultoria Legislativa.** Março de 2019. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37401>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics.** Cambridge, Nova Iorque e Port Melbourne: Cambridge University Press. 1999. 450 p.

ZANGHI, Claudio. verbete “Organização Internacional”, in Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI & Gianfranco PASQUINO. Dicionário de Política I - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p.

ZIMMERMANN, Lisbeth. Same Same or Different?: Norm Diffusion between Resistance, Compliance, and Localization in Post-conflict States. **International Studies Perspectives,** [S.L.], v. 17, n. 1, p. 98-115, fev. 2016. Disponível em: <<https://academic.oup.com/isp/article/17/1/98/1811801?login=true>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

ZINSSER, Judith P. From Mexico to Copenhagen to Nairobi: The United Nations Decade for Women, 1975-1985. **Journal Of World History**, University Of Hawai'I Press, v. 13, n. 1, p. 139-168, Spring, 2002.

## ANEXO A – SENADORAS TITULARES E SUPLENTES QUE EXERCERAM MANDATO POR LEGISLATURA

A tabela abaixo inclui as senadoras eleitas nas 7 legislaturas ocorridas a partir da adoção da Lei nº 9.100/95, bem como as senadoras suplentes que exerceram mandato da 50ª a 55ª Legislatura. Os dados da 56ª Legislatura não incluem as senadoras suplentes que exerceram mandato pois esta Legislatura será finalizada apenas em 2023, não sendo possível aferir o número de suplentes. Em relação ao número de senadoras eleitas por legislatura, podemos perceber que ao adicionarmos as suplentes que exerceram mandato, o número total de senadoras aumenta em todas as legislaturas. Ainda assim, o máximo alcançado de mulheres no Senado Federal foi de 21%, aquém dos 30% desejados pela Plataforma de Pequim.

Tabela 3: Senadoras por legislatura

Legislatura	Senado Federal		
	Total de Senadores	Senadoras	% de Senadoras
<b>50ª Legislatura (1995 - 1999)</b>	81	8	9,9%
<b>51ª Legislatura (1999 - 2003)</b>	81	10	12,3%
<b>52ª Legislatura (2003 - 2007)</b>	81	11	13,6%
<b>53ª Legislatura (2007 - 2011)</b>	81	17	21,0%
<b>54ª Legislatura (2011 - 2015)</b>	81	16	19,8%
<b>55ª Legislatura (2015 - 2019)</b>	81	17	21,0%
<b>56ª Legislatura (2019 - 2023)</b>	81	12	14,8%

Fonte: elaboração própria com dados do Senado Federal (BRASIL, 2021c; 2021d).