

+ REPRESENTATIVIDADE

Reformas Eleitorais

Março/2023

Instituto Update

Malu A. C. Gatto e Débora Thomé

Reformas Eleitorais

Março/2023

Instituto Update

Malu A. C. Gatto e Débora Thomé

3

5

16

34

40

48

Sumário

Apresentação

Seção 1: O sistema eleitoral e suas consequências representacionais

Seção 2: Lições do passado e atuais tentativas de reforma no Brasil

Seção 3: Futuras oportunidades de reforma

Seção 4: Recomendações

Bibliografia citada



Apresentação



As regras eleitorais determinam como as eleições ocorrem, mas elas também têm consequências profundas na representação política; isto é, elas impactam na definição de quem serão aqueles e aquelas que ocuparão cargos políticos. Cientistas políticos/as, pesquisadores/as e sociedade civil há muito vêm chamando atenção para o fato de que as regras eleitorais não são neutras, uma vez que são o resultado de processos conduzidos pelas mesmas pessoas que serão beneficiadas ou prejudicadas pela mudança, ou seja, pessoas com interesses diretos na reforma. Portanto, elas tendem a proteger aqueles/as que já ocupam cargos políticos (às custas de criar mais oportunidades para a representação de pessoas ainda fora do sistema).

Como os *insiders* – aqueles que já estão no sistema – são, historicamente, homens que pertencem a grupos raciais considerados mais poderosos em uma determinada sociedade, é comum que as regras eleitorais perpetuem a sub-representação política de alguns grupos. No entanto, se tem algo que as cotas de gênero nos ensinaram, após sua ampla adoção em diversos países no mundo, foi o fato de que as regras eleitorais são providas de um enorme potencial para transformar a representação política de forma radical. Para isso acontecer, no entanto, elas precisam, primeiro, vencer a resistência dos insiders políticos e, só depois, serem aprovadas e implementadas.

A reforma eleitoral é endógena aos interesses dos e das representantes que se encontram no poder, o que deixa evidente por que é tão difícil promover mudanças que, de fato, causem uma transformação. Com isso em mente, **este Relatório examina as oportunidades que existem para maximizar a atuação das organizações da sociedade civil nas reformas eleitorais que visam promover mais diversidade na representação política do Brasil.**

No texto, o termo “diversidade na representação política” refere-se a uma maior presença de grupos historicamente marginalizados na política brasileira, a saber: mulheres, negros¹, povos indígenas e outros povos tradicionais (por exemplo, quilombolas e ribeirinhos), pessoas LGBTQIAP+ e pessoas com deficiência (PcD)².

O Relatório está dividido em quatro seções. A Seção 1 examina as regras eleitorais e os impactos esperados na representatividade política de grupos marginalizados, além de mencionar suas fragilidades na promoção da diversidade. Fazendo uso de uma revisão dos aspectos mais relevantes do arcabouço institucional de alguns países latino-americanos, identificamos, na Seção 1, as instituições que mais favorecem a promoção da representatividade em outros cenários, em contraste com o atual contexto institucional do Brasil. Na Seção 2, depois de uma análise das tentativas bem e mal sucedidas de aumentar a representatividade a partir das reformas eleitorais, identificamos as estratégias que ampliam as oportunidades para que uma reforma eleitoral aconteça. Já a Seção 3 identifica os atores e as estratégias no Legislativo e no Judiciário, bem como nas esferas da sociedade civil, que podem, juntos, promover uma agenda de maior representatividade no Brasil. Por último, a Seção 4 destaca as principais conclusões do Relatório e recomenda ações práticas.

Sobre reformas eleitorais, é importante ter em mente que, conforme apontado por Soares e Rennó (2006), qualquer tentativa de levar adiante uma reforma eleitoral, mesmo com a intenção de promover mudanças que beneficiem o grupo que luta por ela, traz riscos e tem custos. Diante do grande número de atores, interesses divergentes e concorrentes e instituições envolvidas, os custos de uma reforma eleitoral são geralmente imprevisíveis. Como os autores afirmam, “alguns remédios podem acabar sendo mais amargos do que a doença.” O ideal é que, antes de fazer uma proposta ou mesmo advogar por uma reforma, seja realizada uma análise de risco, levando em consideração alguns fatores do contexto, como a atual conjuntura, as coalizões de apoio e o poder relativo dos grupos de oposição.

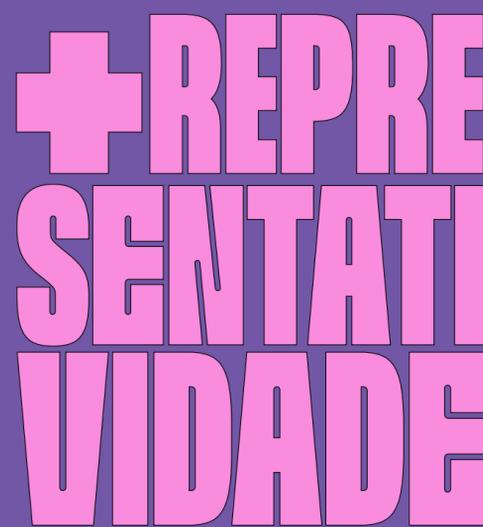
¹ A categoria negros se refere a pretos e pardos.

² Como ficará evidenciado ao longo do Relatório, muitos desses grupos não estão representados em cargos eletivos, tampouco nos debates legislativos. Em outras palavras, o foco que damos à representação política das mulheres (e, em menor grau, à dos negros/as), neste Relatório, não é fruto de uma decisão nossa de nos atermos apenas a estes dois grupos, mas, sim, de uma análise dos dados de processos legislativos brasileiros, os quais não se manifestam a respeito de outros grupos marginalizados.



Seção 1

O sistema eleitoral e suas consequências representacionais



Nas últimas três décadas, a presença de mulheres no Legislativo, em boa parte dos países da América Latina, viveu uma transformação radical. Houve avanços significativos na representação política de minorias raciais e étnicas, bem como na de outros grupos marginalizados (por exemplo, de jovens), em muitos países da região. O Brasil, no entanto, não teve a mesma trajetória dos seus vizinhos no que concerne à melhoria da diversidade na representação. Por compartilharem características institucionais importantes, além de terem uma história e dinâmicas socioculturais semelhantes, os exemplos latino-americanos se apresentam como uma excelente oportunidade para observarmos a relação entre regras eleitorais e diversidade na representação. Também ajudam a elucidar como reformas eleitorais podem ser utilizadas para promover mudanças.

Neste trabalho, avaliamos as regras eleitorais focando em três áreas distintas, identificadas como as mais relevantes para a representação de grupos marginalizados (por exemplo, STOCKEMER, 2008; LIJPHART, 1999): 1) sistemas eleitorais; 2) tipos de lista; e 3) políticas focalizadas.

1. Sistemas eleitorais. Em geral, os sistemas eleitorais são classificados em proporcionais ou majoritários. Estudos de diferentes contextos indicam que **os sistemas de representação proporcional (PR, na sigla em inglês), mais que os sistemas majoritários, tendem a favorecer a promoção da representação política de grupos marginalizados.**

O que é representação proporcional?

Em sistemas de representação proporcional, é destinado aos partidos um número de assentos proporcional ao número de votos que receberam.

Isso reduz o volume de votos que um partido precisa para alcançar a representação. Assim, neste tipo de sistema, um número maior de partidos consegue ganhar assentos; partidos menores (que de outra forma não seriam competitivos) também conseguem espaço na representação. Em outras palavras, os sistemas de representação proporcional dão origem a instituições representativas que, em teoria, refletem melhor a forma como o apoio público se distribui entre todos os partidos políticos/perspectivas ideológicas, incluindo aquelas não dominantes.

Dentre os países que usam sistemas de representação proporcional estão: Alemanha, Itália, Espanha, Noruega, Suécia, Argentina, Chile, Austrália e África do Sul.

Por que pode promover a diversidade?

Em contraste com os sistemas majoritários, em que cada partido seleciona um/a candidato/a para competir por um único assento, nos sistemas de representação proporcional é disponibilizado mais de um assento, ou seja, os partidos podem ter uma lista com múltiplos/as candidatos/as.

Sob os sistemas de representação proporcional, dada a oportunidade de nomear mais de um/a candidato/a, aumentam as chances de os grupos marginalizados alcançarem representação política. Já nos sistemas majoritários, a necessidade de nomear um/a único/a candidato/a tende a levar o partido a priorizar os incumbentes e a não se arriscar em uma disputa em que o vencedor leva tudo (RULE, 1994).

2. Tipos de lista. De forma geral, é bem estabelecido que, dentre os vários sistemas de representação proporcional, **o sistema de representação proporcional de lista fechada (PR-CL, na sigla em inglês) é o mais eficaz para promover a diversidade na representação, ganhando do sistema de representação proporcional de lista aberta (PR-OL, na sigla em inglês).**

O que é o sistema de representação proporcional de lista fechada?

Em sistemas PR-CL, os partidos apresentam listas preordenadas de candidatos/as, e o eleitorado pode votar nessa lista, em vez de votar em um/a candidato/a individualmente. O número de votos que um partido recebe determina o número de assentos que ele poderá ocupar. Os indivíduos eleitos para ocupar esses assentos são definidos de acordo com a ordem dos nomes na lista do partido.

Por exemplo, se o número de votos para um partido garante a ele três assentos, as três primeiras pessoas que aparecem na lista do partido são eleitas.

Esse sistema é diferente do sistema de lista aberta, que não tem listas preordenadas de candidatos/as. Nele, os votos nominais que cada candidato/a recebe determinam como eles/elas estarão posicionados/as na lista do partido.

Dentre os países que utilizam o sistema de lista fechada estão: Argentina, Colômbia, África do Sul, Itália, Espanha e Uruguai.

Por que ele pode promover a diversidade?

O sistema de lista fechada tende a fortalecer os partidos e a diminuir os gastos de campanha (SHUGART e CAREY, 1995). Quando adotado, as estruturas partidárias e os/as candidatos/as individuais são incentivados/as a fazer campanhas políticas que beneficiem a lista geral do partido, o que significa que nenhum/a candidato/a fica individualmente sobrecarregado/a, do ponto de vista financeiro.

Por outro lado, no sistema de lista aberta, os/as candidatos/as precisam competir com membros do seu próprio partido, buscando votos nominais para alcançarem uma posição mais alta na lista do seu partido. Isso aumenta os gastos individuais de campanha. Gastos altos em campanhas eleitorais geralmente são mais um obstáculo para os/as candidatos/as de grupos marginalizados, os quais têm menos acesso ao poder político, assim como ao econômico e social.

Além disso, o sistema de lista fechada é o mais adequado para as cotas com desenho mais forte (PAXTON et al, 2010), uma vez que permite estabelecer critérios para a posição na lista.

3. Políticas focalizadas para grupos marginalizados. Políticas focalizadas, como as cotas, para tratar questões de sub-representação, geralmente têm uma **associação positiva com o aumento da representação política de um grupo específico.**

O que são políticas focalizadas?

Regras eleitorais focalizadas têm como objetivo explícito melhorar ou garantir a representação política de grupos tradicionalmente marginalizados da política.

As cotas são o tipo mais comum de regra eleitoral focalizada. Embora existam diferentes tipos de configuração de cotas, de forma geral, podemos afirmar que as cotas determinam a reserva de uma porcentagem específica das nomeações de candidatos/as, ou de assentos, para um grupo específico (por exemplo, mulheres, jovens, minorias raciais ou étnicas).

Além das cotas, algumas outras políticas focalizadas existentes são: reserva de fundos para campanhas eleitorais; incentivos financeiros para a nomeação ou eleição de candidatos/as de um grupo específico; alocação de recursos para campanhas que promovam a participação de grupos específicos na política; e programas de treinamento para candidatos/as, financiados pelo governo e direcionados a indivíduos de grupos sub-representados.

Mais de cem países ao redor do mundo, em todas as regiões, adotam algum tipo de cota.

Por que elas podem promover a diversidade?

As políticas focalizadas podem ser bastante eficazes para aumentar a proporção de candidatos/as eleitos/as que fazem parte de grupos tradicionalmente sub-representados, mas seu impacto está condicionado ao seu desenho (GATTO, 2016, 2017a; HUGHES et al., 2019). Abaixo, listamos os três tipos principais de cotas:

1. *As cotas voluntárias de partido* são adotadas por partidos de forma independente e normalmente estão relacionadas aos procedimentos para a seleção interna de candidatos/as. Como não são monitoradas ou fiscalizadas por uma instituição externa, cada partido é livre para escolher o modelo que quer usar (por exemplo, proporção de nomeações a ser reservada, para qual grupo etc.), bem como decidir se vai cumpri-las ou não.
2. *As cotas para candidatos/as ao Legislativo* fazem parte da legislação nacional e se aplicam a todos os partidos. Elas determinam que uma porcentagem específica de candidatos/as de um grupo sub-representado seja incluída nas listas de candidatos/as dos partidos. Como esse tipo de política se aplica apenas aos/às candidatos/as e não às posições eleitas, para que ela seja eficaz, é necessário especificar condições que melhorem o nível de competitividade dos/das candidatos/as.
3. Os *assentos reservados se referem* à reserva de um número predeterminado de assentos parlamentares para um grupo (o que significa que outros grupos não são elegíveis para competir por esses assentos). Isso assegura que um certo número de cadeiras será obrigatoriamente ocupado por membros de um grupo determinado, independentemente do nível de competitividade eleitoral dos/as candidatos/as que pertencem a ele. Todavia, de modo geral, não é alto o número de assentos que costuma ser reservado para um grupo específico.

Mudanças eleitorais para uma maior diversidade: lições da América Latina

Desde 1978, os países da América Latina já realizaram, pelo menos, 265 reformas eleitorais (CAMINOTTI e FREIDENBERG, 2018), o que a torna uma das regiões mais prolíficas do mundo quanto a esse tema. O alto número de reformas eleitorais nos últimos 50 anos mostra que as mudanças institucionais não são incomuns na região. Embora sejam comumente utilizadas para proteger os interesses dos *insiders*, as mudanças eleitorais também são realizadas com o objetivo de melhorar os processos eleitorais.

A Argentina foi pioneira na adoção das cotas de gênero, em 1991. Desde então, as reformas eleitorais na América Latina passaram a incluir esforços na busca por uma maior diversidade na representação política. Esses esforços não aconteceram em um vácuo; muitas vezes, foram impulsionados pelas demandas de grupos da sociedade civil, bem como pela pressão de organizações internacionais (CAMINOTTI e FREIDENBERG, 2018).

As reformas eleitorais são um processo interativo, de modo que as políticas destinadas a aumentar a representação política de um grupo específico são sobrepostas às instituições eleitorais que já existem. Conforme indicado na Tabela 1, antes da adoção das cotas de gênero, muitos países latino-americanos já distribuíam assentos com base nos sistemas de representação proporcional de lista fechada, que é o sistema mais favorável à representação política de grupos marginalizados.

De 1991 em diante, os países começaram a seguir os passos da Argentina e também adotaram as cotas de gênero. Muitas das primeiras cotas implementadas tinham desenhos fracos. Nos países em que as eleições para cargos legislativos obedeciam a mais de um sistema (por exemplo, no México), as primeiras cotas foram aplicadas apenas a um subgrupo de assentos; especificamente àqueles que utilizavam o sistema de lista fechada. No Consenso de Quito de 2007, os países da América Latina reforçaram seu compromisso de desenvolver políticas eleitorais para promover a participação e a liderança política feminina. Ao longo do tempo, as cotas foram sendo revisadas, fortalecidas e ampliadas (GATTO, 2017a).

Em 2022, todos os países da América Latina, com exceção da Guatemala, já haviam adotado algum tipo de cotas de gênero, além de terem revisado o desenho pelo menos uma vez. Atualmente, seis países latino-americanos estão dentre os 20 países com maior representação feminina no Legislativo no mundo. Oito países latino-americanos têm leis de paridade (cotas em que 50% das nomeações devem ser de candidatas mulheres) e, em três desses casos – Equador, Bolívia e México –, a lei da paridade foi incorporada à constituição.

Conforme apresentado na Tabela 1, a região tem uma média alta de mulheres eleitas para o Legislativo – resultado explicado pelas mudanças institucionais e pelos avanços em inovação política. Em 1997 (nosso ano de base para a representação política feminina), a Argentina já aparecia dentre os 20 países com porcentagem mais alta de mulheres no Poder Legislativo no mundo. Outros países latino-americanos tinham, em sua maioria, apenas 10% de representação feminina nas Câmaras de Deputados nacionais.

Tabela 1. Regras eleitorais aplicadas à Câmara dos Deputados ou ao sistema unicameral de alguns países da América Latina, ordenados pela porcentagem de representação feminina

	Sistema eleitoral		Tipo de lista		Políticas focalizadas: Mulheres				Específicas	Mulheres Câmara dos Deputados/Sistema Unicameral (%)		
	Rep Proporcional (%)	Majoritária (%)	Aberta	Fechada	Cotas (%)	Ordem	Finanças	Treinamento	Outros grupos	1997 (Jan)	2022 (Ago)	Aumento
México	√ (40)	√ (60)	X	√	50	Zíper	X	√	√	14,2	50	252
Bolívia	√ (50)	√ (50)	X	√	50	Zíper	X	X	√	6,9	46,2	570
Argentina	√	X	X	√	50	Zíper	X	X	X	25,3	44,8	77
Peru	√	X	X	√	40	Nenhum	X	X	√	10,8	40	270
Equador	√	X	X	√	50	Zíper	√	√	√	3,7	38,7	946
Chile	√	X	√	X	30	N/A	√	X	X	7,5	35,5	373
Colômbia	√	X	√	√	30	Nenhum	√	√	√	11,7	28,9	147
Uruguai	√	X	X	√	25	3 para 1	X	X	X	7,1	25,3	256
Venezuela	√ (30)	√ (60)	X	√	40	Nenhum	X	X	√	5,9	22,2 (set/2021)	276
Paraguai	√	X	X	√	50	Nenhum	√	√	X	2,5	17,5	600
Brasil	√	X	√	X	30	N/A	√	√	√	6,6	14,8	124

Obs.: N/A indica que as políticas não podem ser implementadas devido à incompatibilidade institucional. Para criar a tabela, os autores compilaram dados da Cepal, Idea, Biblioteca del Congreso de Chile, Political Database of the Americas (Universidade de Georgetown), Instituto de Iberoamerica (Universidade de Salamanca), ReformasPolíticas.org, Jurado Nacional de Elecciones de Peru e Congresso Nacional do Brasil.

Além disso, como também indicado, a junção de um sistema de representação proporcional de lista fechada com políticas focalizadas fortes – quais sejam: reserva de vagas na lista para uma grande parcela de candidatos/as nomeados (por exemplo, 40% ou 50%) e medidas que garantam a viabilidade eleitoral deles, como o estabelecimento de uma ordem para as candidatas mulheres aparecerem nas listas dos partidos (por exemplo, listas “zíper” ou “zebra”, que alternam candidatos/as de diferentes gêneros) – está associada a uma maior representação feminina no Legislativo. O Brasil, que aparece no final da tabela, destaca-se porque a representação feminina na Câmara dos Deputados cresceu apenas de 6,6% para 14,8%, em um período de 25 anos.

Como a Tabela 1 também indica, sete dos países latino-americanos que selecionamos adotaram políticas para promover a representação política de outros grupos sub-representados. Embora essas políticas não sejam tão amplamente disseminadas como as cotas de gênero, elas estão se tornando cada vez mais comuns em toda a região, ainda que lentamente. Bolívia, Colômbia e Peru, por exemplo, reservam assentos para representantes de povos indígenas. No México e no Peru, os partidos precisam incluir certa proporção de candidatos/as indígenas em suas listas. No Peru, 20% das candidaturas são reservadas a jovens (menores de 25 anos). Na Colômbia, 5% dos fundos de campanha são transferidos para partidos que elegem jovens; no Equador, uma parte dos fundos públicos é destinada ao treinamento de candidatos/as jovens. No Brasil, os fundos destinados ao financiamento de campanhas eleitorais são distribuídos de forma proporcional às nomeações de candidatos/as negros/as. Os partidos que elegem como representantes pessoas negras são recompensados financeiramente.

O sistema eleitoral brasileiro: obstáculos à diversidade na representação

Conforme exposto anteriormente, o Brasil tem ficado atrás dos países vizinhos no que diz respeito à representação política das mulheres. Ao avaliarmos as regras que estruturam as eleições brasileiras, obtivemos algumas informações relevantes sobre as causas institucionais para a lentidão do progresso nessa área.

O Brasil dispõe de regras eleitorais específicas e diferentes para cada cargo político: a representação proporcional se aplica às câmaras municipais e ao legislativo estadual, bem como à Câmara dos Deputados do Congresso Nacional. Para o Senado, bem como para as posições executivas de todos os níveis de governo (prefeitos/as, governadores/as e presidente/a), as eleições seguem as regras majoritárias (o/a candidato/a que alcançar o maior número de votos válidos é eleito/a).

As cotas de gênero estabelecem que 30% das nomeações nas listas de candidatos/as de um partido devem ser mulheres, mas, como mostra a Tabela 2, elas se aplicam apenas às eleições que adotam o sistema de representação proporcional (isto é, Câmara Municipal, Legislativo Estadual e Legislativo Federal). Mais do que isso: as cotas estabelecem apenas que uma certa proporção de candidatas deve compor a chapa, não que deve ser eleita.

O sistema de representação proporcional de lista aberta não estabelece a posição que os/as candidatos/as devem ocupar nas listas dos partidos. Nas eleições que utilizam esse sistema de representação, os/as candidatos/as competem por votos nominais, e o número de votos que recebem individualmente determina sua colocação na lista do partido. Por este motivo, as campanhas políticas no Brasil tendem a ser bastante caras e personalistas. É importante ressaltar que há correlação positiva entre o quanto se gasta em uma campanha e o sucesso eleitoral. Em outras palavras, os/as candidatos/as com acesso a mais recursos financeiros acabam sendo mais competitivos/as em sistemas de lista aberta. Como os partidos têm recursos limitados, suas lideranças acabam priorizando alguns/mas candidatos/as em detrimento de outros (AVELINO e BIDERMAN, 2019; SAMUELS, 2001). Portanto, para melhorar a competitividade eleitoral dos/as candidatos/as no sistema de lista aberta, é necessário considerar a adoção de regras diferentes.

Há muito tempo, as legisladoras que lutam pelo fortalecimento das cotas já reconheceram que, para aumentar a eficácia das cotas de gênero sob o sistema de lista aberta, é necessário implementar uma regulamentação que melhore a competitividade feminina por meio do acesso a recursos. Apesar de muitos esforços nesse sentido, isso não foi alcançado pelos meios legislativos. No entanto, em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinaram que 30% do financiamento público de campanhas eleitorais

devem ser reservados para o financiamento de campanha de candidatas mulheres. Essa regra buscou fortalecer as cotas de gênero brasileiras graças a um mecanismo que aumentasse a competitividade das candidatas mulheres. Em 2020, novamente o Judiciário determinou que uma parcela dos fundos públicos de campanha fosse reservada, de forma proporcional, ao número de candidatos/as negros/as de um determinado partido.

Tabela 2. Regras eleitorais aplicadas aos cargos legislativos e executivos eleitos no Brasil

	Vereador/a	Deputado/a estadual	Deputado/a federal	Senador/a	Prefeito/a	Governador/a
Sistema eleitoral						
Representação proporcional	√	√	√	X	X	X
Majoritário	X	X	X	√	√	√
Tipo de lista *						
Fechada	X	X	X			
Aberta	√	√	√			
Políticas focalizadas						
Cotas	√	√	√	X	X	X
Ordem						
Finanças	√	√	√	√	√	√
Treinamento	√	√	√	√	√	√
Outro						
Negros/as**	√	√	√	√	√	√

* O 'tipo de lista' se aplica somente aos sistemas de representação proporcional, ou seja, não é compatível com sistemas majoritários e, como tal, não se aplica aos cargos de senador/a, prefeito/a e governador/a.

** A Lei estipula que devem ser reservados fundos para o financiamento de campanhas eleitorais de candidatos/as negros/as, mas não existe uma cota para candidatos/as negros/as.

Contudo, conforme indicado na Tabela 2, as cotas de gênero se aplicam somente às eleições para vereador/a, deputado/a estadual e deputado/a federal. A reserva de 30% do fundo para financiamento de campanhas não se aplica apenas a estes cargos, mas também às eleições para senador/a, prefeito/a e governador/a. Além disso, apesar de haver uma reserva de recursos de campanha para negros, não há uma exigência de cotas para este grupo.

Essas incompatibilidades institucionais criaram brechas que enfraqueceram o potencial de impacto dessa reserva de fundos de campanha para mulheres e pessoas negras. Mais especificamente, ao usarem esses fundos de campanha para mulheres e pessoas negras que concorrem em eleições majoritárias, as lideranças partidárias conseguem driblar a necessidade de aumentar o número de mulheres e pessoas negras que concorrem a estes cargos (uma vez que não existem cotas para candidatos/as). Ao mesmo tempo, não são realizadas melhorias na competitividade das mulheres em disputas eleitorais que utilizam o sistema de representação política (em que as cotas de gênero se aplicam). É importante ressaltar que as mulheres e os negros que disputam eleições majoritárias são tão competitivos/as quanto os candidatos homens e brancos (GATTO, RUSSO e THOMÉ, 2021). Isso acontece porque cada partido pode nomear somente um/a candidato/a; logo, quando selecionam uma mulher ou uma pessoa negra, há incentivo para investir, de forma a tornar o/a candidato/a mais competitivo/a.

Apesar de reconhecidas brechas, essas decisões judiciais são celebradas por quem defende mais diversidade na representação. Muitos vêm trabalhando há décadas por mudanças eleitorais que melhorem a viabilidade das candidatas mulheres. As lideranças partidárias, no entanto, não ficaram tão satisfeitas com as decisões do Judiciário que interferem no processo eleitoral.

Em 2021, o Congresso Nacional aprovou uma Lei que estabelece que os votos dados a mulheres e pessoas negras nas eleições para a Câmara dos Deputados contarão em dobro para a distribuição de recursos do fundo público de campanha; porém, logo no ano seguinte, em 2022, o Congresso votou para criar obstáculos à decisão judicial de reservar fundos para as campanhas destes grupos, estabelecendo que os partidos que não tivessem alocado devidamente fundos de campanha para mulheres e candidatos/as negros/as não seriam punidos.



Seção 2

Lições do passado e atuais tentativas de reforma no Brasil



Embora arriscadas e, por vezes, imprevisíveis, uma vez que seus resultados são apenas parcialmente controlados, como frisamos, reformas eleitorais não são incomuns. Na verdade, as reformas eleitorais no Brasil (mesmo variando em abrangência) acontecem de forma recorrente, geralmente nos anos que precedem as eleições. Nos primeiros anos após a promulgação da nova Constituição (de 1988), mais da metade das propostas de emenda eram relacionadas às regras eleitorais. Desde a redemocratização, houve várias reformas eleitorais: em 1995, para definição das regras para as eleições municipais de 1996; em 1997, definindo regras para as eleições nacionais em 1998); em 2009, antes das eleições gerais de 2010; em 2015, antes das eleições municipais de 2016; e, mais recentemente, em 2021, um ano antes das eleições nacionais de 2022.

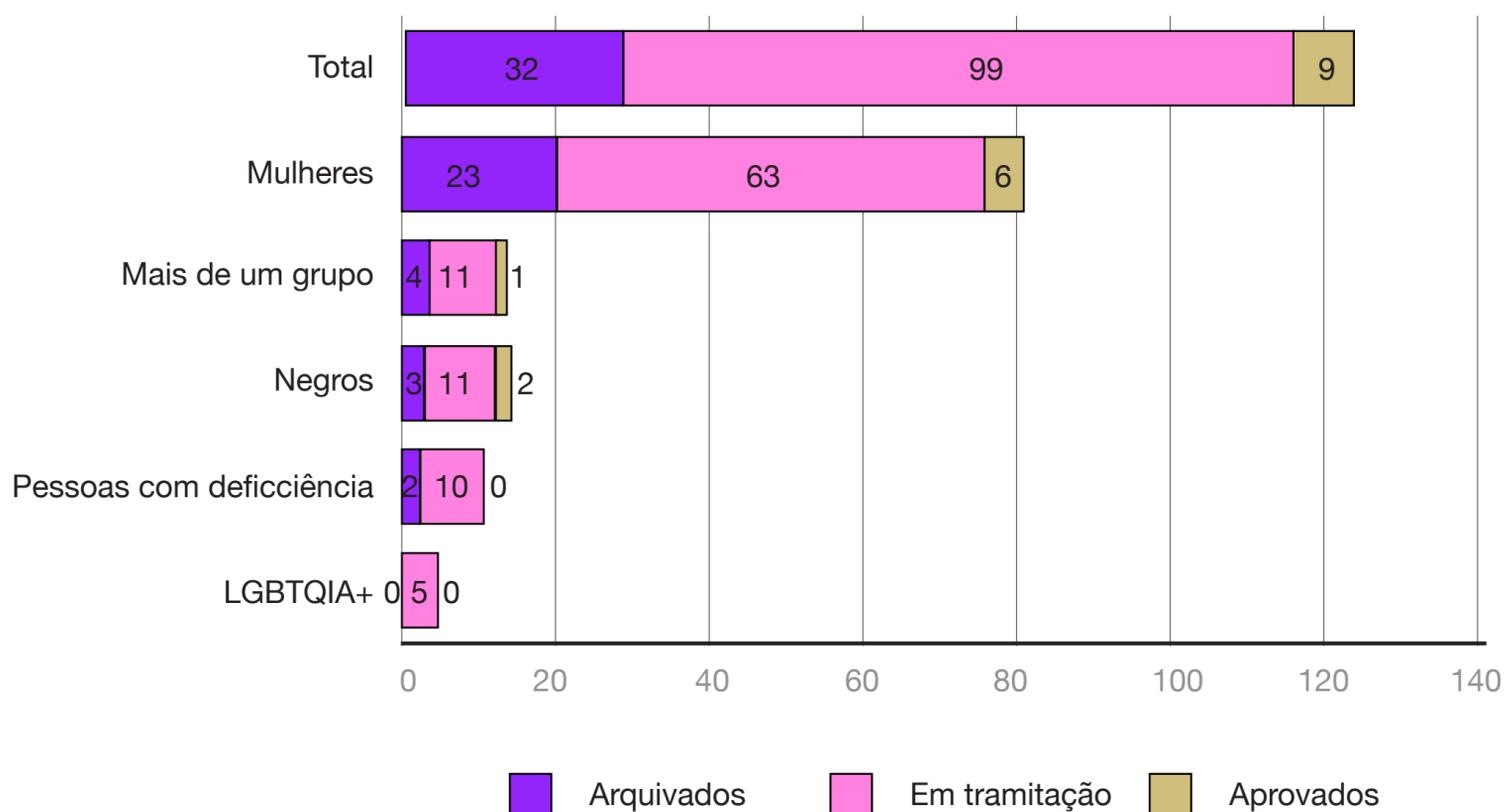
Uma grande variedade de mudanças eleitorais foi realizada ao longo dos anos. Porém, como o foco deste Relatório são os esforços para promover a representação de grupos marginalizados por meio de reformas eleitorais, concentramos nossa análise nos Projetos de Lei que especificamente abordavam a questão da sub-representação de mulheres, pessoas negras, povos indígenas e outros povos tradicionais (como quilombolas e ribeirinhos), grupos LGBTQIAP+ e Pessoas com Deficiência (PcD)³.

³ Para isso, compilamos uma lista extensa com palavras e frases-chave em português, associadas a cada um dos grupos. A lista está disponível no Apêndice A.

Atualmente, o Congresso Nacional está digitalizando os processos legislativos que aconteceram antes de 1999. Por este motivo, as pesquisas sobre anos anteriores a 1999 produzem resultados incompletos, uma vez que os mecanismos de busca não conseguem identificar palavras/frases nas transcrições dos debates legislativos que ainda não foram digitalizados. Devido a essa limitação técnica, nossa análise abrange apenas o período entre 1999 e 2021. Essa decisão metodológica significa que não foram acessados os debates legislativos sobre a adoção das cotas de gênero em 1995 e 1997. Como o principal objetivo deste Relatório é elaborar orientações práticas para as organizações da sociedade civil que querem impactar os processos de reforma eleitoral no período pós-2022, julgamos a análise dessas duas reformas eleitorais como menos relevantes do que as mais recentes. Análises detalhadas desses dois processos específicos já foram realizadas por Gatto (2016) e Thomé (2019).

Durante o período analisado, foram apresentados 140 Projetos de Lei⁴ relacionadas à representação política dos grupos marginalizados citados acima (ver Figura 1). A grande maioria deles (92, ou seja, 65,7%) abordava a representação política das mulheres. As propostas para promover a representação política de outros grupos tiveram frequência significativamente menor: 16 PLs (11,4%) visavam a representação de pessoas negras, enquanto 13 (9%) buscavam promover a inclusão política das pessoas com deficiência; as políticas direcionadas a outros grupos eram menos frequentes ainda.

⁴ Lista de palavras e frases-chave usadas para identificar as propostas nas duas plataformas: Siga Lei e o mecanismo de busca da Câmara dos Deputados do Brasil.

Figura 1. Status dos Projetos de Lei focados em cada grupo específico, 1999-2021

Fonte: Dados compilados pelas autoras e extraídos da Siga Lei e da Câmara dos Deputados, pelo Pulso Público.

Perspectiva: a apresentação dos Projetos de Lei

Uma análise de como os Projetos de Lei foram apresentados nos ajuda a traçar o perfil dos legisladores mais favoráveis à apresentação de propostas relacionadas à representação política de grupos marginalizados.

Dos 137 Projetos de Lei apresentados pelos legisladores⁵, **45,3% foram apresentados por mulheres e 54,7% por homens**. Conforme demonstrado por Gatto (2016), os homens tendem a apresentar projetos de lei com desenhos mais fracos que as mulheres, pelo menos no que diz respeito às propostas de cotas de gênero. Portanto, a autoria dos projetos não necessariamente sinaliza um compromisso com a causa, mas, sim, pode estar camuflando uma tentativa de conter mudanças mais transformadoras. Apesar de apenas 13 das 140 propostas relacionadas à representação política de grupos marginalizados terem buscado legislar em detrimento desses grupos, 10 delas foram apresentadas por homens (e uma foi apresentada por uma Comissão Especial).

⁵ Três dos 140 Projetos de Lei não foram apresentados por legisladores individuais; em dois casos, foram apresentados por comissões, e, em um caso, pelo Executivo.

Embora as mulheres sejam responsáveis por um número menor de propostas e exista uma grave sub-representação feminina nos cargos legislativos, elas apresentam mais Projetos de Lei relacionados à representação política de grupos marginalizados que os homens. Especificamente, 27% das 93 mulheres deputadas e senadoras da legislatura de 2018-2022 apresentaram, pelo menos, um PL relacionado à representação política de homens, mas apenas 7% de seus 501 colegas homens fizeram o mesmo. **Os esforços coordenados da Bancada Feminina para fazer avançar a agenda da representação política da mulher são um importante fator que ajuda a explicar os altos níveis de engajamento das legisladoras neste tópico.**

A senioridade parece ser outro fator importante: os proponentes dos projetos de lei em favor da representação política de grupos marginalizados ocupam cargos há 13 anos, em média, o que corresponde a 3,25 mandatos legislativos. Em outras palavras, os Projetos de Lei relacionados à representação de grupos marginalizados geralmente não são apresentados por quem é novo na Câmara dos Deputados. E isso faz todo o sentido, uma vez que as reformas eleitorais exigem conhecimento técnico das normas institucionais, tanto as formais como as informais, além de experiência e poder de barganha para fazer avançarem as propostas que podem representar uma ameaça à segurança eleitoral dos atuais legisladores.

Um fato talvez surpreendente é que, ao analisar a ideologia política dos proponentes dos projetos de lei, não é possível obter um retrato contundente de quem são os aliados partidários mais promissores: mais da metade dos Projetos de Lei relacionados à representação política de grupos marginalizados teve autoria de legisladores de direita ou de centro-direita⁶. Mais especificamente, das 137 propostas para incrementar a representação política das mulheres, **43% foram apresentadas por legisladores de centro-esquerda ou esquerda, 2% foram apresentadas por centristas e 55% foram propostas por legisladores de centro-direita ou direita.**

Embora esses achados pareçam contrariar a expectativa tradicional de que os partidos de esquerda prestam mais atenção aos grupos marginalizados, é importante destacar que há duas explicações possíveis para esses resultados.

⁶ As ideologias partidárias foram categorizadas de acordo com Bolognesi et al. (2021).

Em primeiro lugar, de acordo com diversos estudos, embora as mulheres dos partidos de esquerda liderem os debates sobre as cotas de gênero, os avanços nessa legislação demandam esforço coletivo e coordenado por parte das legisladoras de todo o espectro político (SACCHET, 2008; THOMÉ, 2019). Em segundo, como discutimos acima, a apresentação de um projeto não significa necessariamente que aquele legislador apoia uma determinada política. Seu objetivo pode simplesmente ser o de apresentar uma alternativa mais fraca em condições de competir com propostas mais fortes e que podem representar um risco maior ao *status quo* (GATTO, 2016). De fato, dos 14 Projetos de Lei elaborados para enfraquecer a representação política de grupos marginalizados, 12 (92,3%) foram apresentadas por legisladores de centro-direita e de direita; outra foi apresentada por um legislador de centro; e a última proposta foi apresentada por uma Comissão Especial.

Perspectiva: status dos Projetos de Lei

Uma avaliação do atual status dos Projetos de Lei nos ajuda a entender melhor a natureza altamente competitiva dos processos legislativos no Brasil. Conforme mostrado na Figura 1, uma parcela muito pequena dos PLs, de fato, se torna legislação. Isso não está relacionado ao tema dos projetos,, cuja taxa de sucesso é de 6%. Em contraste, a média de aprovação no legislativo é 4% (dentre as propostas que não recebem status especial ou urgente)⁷.

Como a Figura 1 também nos mostra, nenhuma proposta que tratava da representação política de grupos marginalizados foi rejeitada. Segundo Gatto (2016), essa é uma estratégia usada pelos legisladores para que a sua reputação não seja afetada quando rejeitam políticas consideradas normativamente desejáveis. Como os Projetos de Lei são “arquivados” quando não são votadas naquela legislatura, cuja duração é de quatro anos, os legisladores podem atrasar os processos legislativos de um PL à qual se opõem – “matando” o projeto, sem precisarem se opor a ele de forma pública, como mostra Gatto (2016). As propostas identificadas como “arquivadas” na Figura 1 são aquelas que não

⁷Veja: <https://www.jota.info/dados/desde-1989-66-do-projetos-com-urgencia-de-governo-sao-aprovados-21042020>. Acesso em: 31 jan 2023.

tiveram a chance de serem inteiramente analisadas durante o período de um ciclo legislativo.

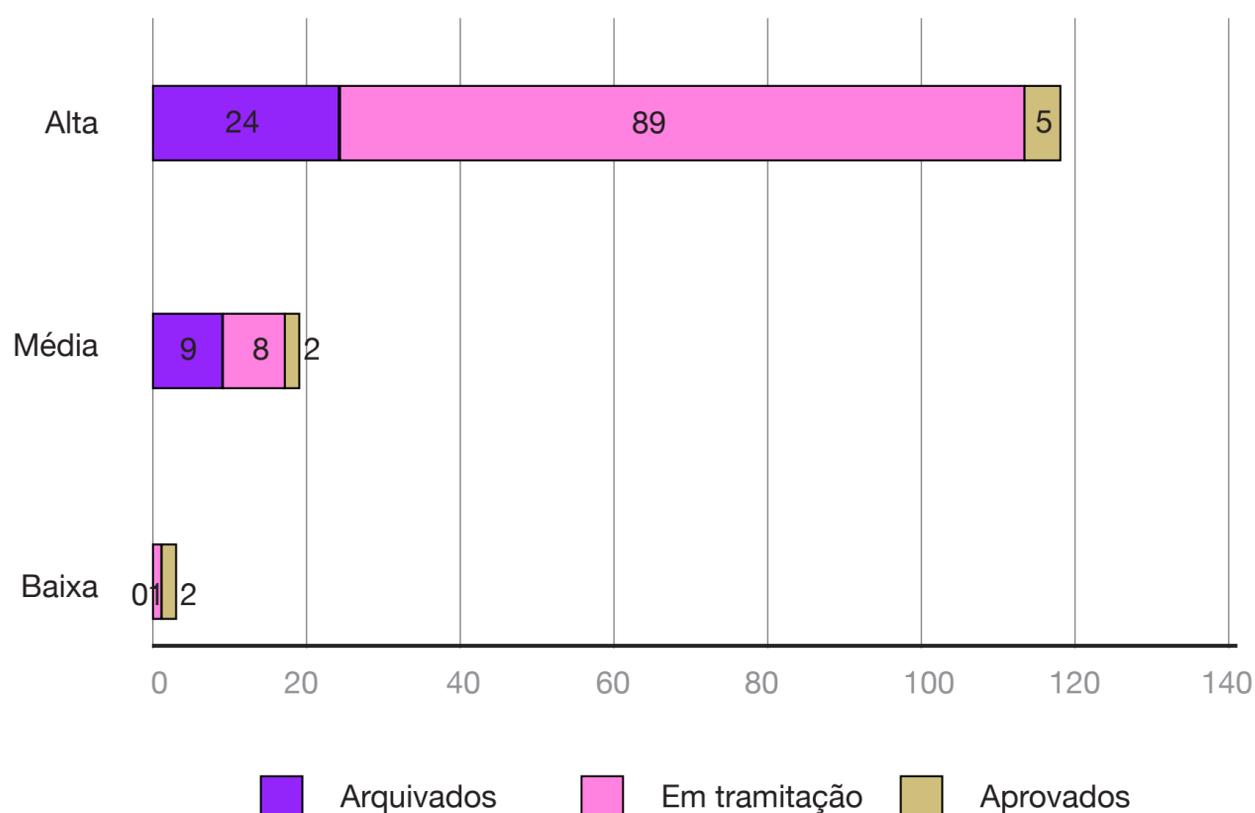
Como a Figura 1 também indica, um alto número de projetos estava sob análise no momento em que este Relatório estava sendo concluído (2022). O ciclo legislativo analisado terminou em dezembro de 2022, o que significa que esses projetos provavelmente terão sido arquivados. É importante notar que os projetos arquivados podem “ganhar nova vida” se as ideias e propostas neles contidas forem também interessantes para a próxima legislatura (ou em qualquer outro momento, no futuro). Os projetos não aparecem do nada, mas quase sempre são fruto de ideias e debates anteriores. De fato, os projetos arquivados (que já possuem políticas estruturadas e detalhadas) são muitas vezes o ponto de partida para novos processos legislativos.

Perspectiva: sucesso legislativo

Nem todas as propostas legislativas têm o mesmo potencial para impactar de forma positiva e substancial a representação descritiva (isto é, o número de pessoas candidatas e eleitas) dos grupos marginalizados. **Dos 140 Projetos de Lei apresentados desde 1999, podemos identificar três deles como de baixo impacto⁸, 19 de médio impacto e 107 com potencial para alto impacto positivo. Outros 11 podem ser descritos como de potencial impacto negativo.** Conforme indicado na Figura 2, o potencial de impacto dos projetos é o fator mais importante para seu sucesso.

⁸ Aqui, a palavra “impacto” se refere a grandes mudanças na legislação e/ou a custos mais elevados para os/as representantes eleitos/as e/ou para o processo eleitoral. A Tabela 2, que separa as políticas aprovadas de acordo com cada nível dessa categorização, exemplifica nossa codificação.

Figura 2. Status dos Projetos de Lei de acordo com o nível estimado de impacto, 1999-2021



Fonte: Dados compilados pelas autoras e extraídos da Siga Lei e da Câmara dos Deputados, pelo Pulso Público.

Curiosamente, apenas três propostas foram consideradas de baixo impacto, mas duas delas foram aprovadas. Em outras palavras, as políticas que não são controversas são mais fáceis de aprovar, uma vez que podem sinalizar um compromisso normativo com a promoção da diversidade e não custam quase nada para os beneficiados pelo *status quo*. Dos 19 projetos de lei considerados de médio impacto, apenas dois foram aprovados (11%).

Conforme indicado na Figura 2, no entanto, a esmagadora maioria das propostas buscava transformar de maneira radical a representação política, com potencial considerado de alto impacto. Dos 107 Projetos de Lei caracterizados como sendo de alto impacto, apenas 4 (3,7%) foram aprovados. Como será discutido posteriormente, uma delas foi aprovada no Congresso Nacional depois que as decisões judiciais de reserva para as mulheres de 30% do financiamento público de campanha já tinham, efetivamente, implementado as mudanças pertinentes à legislação. Por fim, das 14 propostas com potencial para causar um impacto negativo na representação política de grupos marginalizados nenhuma foi aprovada.

Tabela 3. Nível previsto de impacto para a legislação aprovada em favor da representação política de grupos marginalizados

Impacto	Projeto de Lei
Baixo	PL3959/2008: Cria posições para a Gestão Sênior e para o Grupo Consultivo da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres.
Baixo	PL 4765/2009: Estabelece o “Dia do Sufrágio Feminino”.
Médio	PL 349/2015: Reconhece a violência política contra as mulheres como um tipo específico de violência baseada em gênero.
Médio	PL 4572/2019: Encoraja os partidos a usarem seu tempo de TV para promover a participação política das mulheres.
Alto	PL 5498/2009: Garante 10% do tempo de TV para a promoção da participação política das mulheres. - Garante que um mínimo de 5% dos gastos de um partido serão destinados ao treinamento e promoção das candidatas mulheres.
Alto	PLC 75/2015: Estabelece que um mínimo de 5% e um máximo de 15% dos fundos partidários para campanhas públicas sejam destinados às candidatas mulheres. - Garante 20% do tempo de TV para mulheres.
Alto	PL 8612/2017: Garante 30% do tempo de TV para mulheres e promove a participação política de mulheres.
Alto	PEC 28/2021: Estabelece que os votos dados a mulheres e pessoas negras nas eleições para a Câmara dos Deputados contarão em dobro na distribuição de recursos do fundo eleitoral para campanhas.

No total, nove dos 140 Projetos de Lei relacionados à representação política de grupos marginalizados foram aprovados. A Tabela 3 resume o conteúdo de cada uma. Embora as dinâmicas políticas (como a composição do Congresso Nacional, a presença de atores críticos etc.) estejam em constante mudança – principalmente depois das eleições, mas também durante os mandatos, quando o poder de barganha dos grupos muitas vezes muda –, uma análise dos processos aprovados pelo Legislativo no passado pode revelar informações valiosas sobre as estratégias que geram mudanças positivas.

É provável que a avaliação das propostas consideradas de alto potencial de impacto para a representação política de grupos marginalizados revele as pistas mais relevantes: como são elas que têm o maior potencial para ameaçar o *status quo*, também são as mais difíceis de serem aprovadas. Seguindo essa lógica, fizemos uma análise qualitativa das transcrições dos processos legislativos de quatro propostas aprovadas, todas consideradas de alto impacto (PL 5498/2009, PLC 75/2015, PL 8612/2017 e PEC 28/2021)⁹.

A partir dessa observação, chegou-se a algumas conclusões quanto a estratégias que abrangem cinco aspectos da formulação de políticas, os quais trataremos separadamente na seção seguinte: 1) Atores legislativos; 2) Estratégias legislativas; 3) Atores da sociedade civil; 4) Estratégias da sociedade civil; e 5) Judicialização.

Atores legislativos

Conforme exposto anteriormente, a esmagadora maioria dos Projetos de Lei relacionados à representação política de grupos marginalizados foca em mulheres. Não é de surpreender, então, que todos os projetos aprovados desde 1999 também tenham como foco as mulheres (com exceção da PEC 28/2021, que destaca mulheres e pessoas negras). **A análise qualitativa dos processos legislativos que levaram à aprovação dessas legislações revela o importante papel desempenhado pela Bancada Feminina no sucesso dessas propostas.**

⁹ O acrônimo PL é usado para designar um Projeto de Lei, o acrônimo PEC é usado para um Projeto de Emenda Constitucional e o acrônimo PLC, para Projeto de Lei Complementar.

A Bancada Feminina é uma instituição formal e suprapartidária dentro do Congresso Nacional que reúne deputadas federais (na Câmara dos Deputados) e senadoras (no Senado) para coordenarem prioridades e apresentarem propostas relacionadas aos direitos das mulheres. Como instituição suprapartidária, as legisladoras que compõem a Bancada Feminina, muitas vezes, discordam sobre questões dogmáticas relacionadas às mulheres (por exemplo, sobre direitos reprodutivos); os direitos políticos femininos têm sido, portanto, uma demanda central e importante frente de trabalho da Bancada Feminina, desde a redemocratização (GATTO, 2016; THOMÉ, 2019).

A Bancada Feminina tem se mostrado fundamental para fazer avançarem os Projetos de Lei que promovem a representação política das mulheres. Ao trabalharem em grupo, as legisladoras, que, em 2022, ocupavam apenas 14,8% dos assentos na Câmara dos Deputados e 17% no Senado, aumentam seu poder de barganha e conseguem negociar suas demandas com mais facilidade. Como a Bancada Feminina é inteiramente composta de deputadas e senadoras, isso também significa que ela consegue ter acesso aos líderes partidários de todo o espectro ideológico; em outras palavras, as legisladoras podem levar as demandas da Bancada Feminina para os líderes de seu próprio partido em busca de apoio às suas demandas.

Atualmente, a Bancada Feminina é a única bancada institucionalizada que representa os interesses de um grupo politicamente marginalizado. No momento, ainda não existe uma bancada para representar os interesses das pessoas negras ou das pessoas LGBTQIAP+, por exemplo.

As bancadas são organizações institucionalizadas e bem estabelecidas no Congresso Nacional que se reúnem com regularidade e têm acesso a recursos (como equipe especializada); porém, os legisladores podem estabelecer outras frentes parlamentares visando políticas específicas, com o objetivo de reunir legisladores comprometidos com o avanço de uma determinada legislação e/ou temática. Ao contrário das bancadas, as Frentes Parlamentares duram por apenas um mandato legislativo (quatro anos). Na legislatura 2018-2022, existem 352 frentes parlamentares¹⁰. Dessas, apenas seis (1,7%) estão relacionadas à proteção e à promoção dos direitos de grupos marginalizados. São elas:

¹⁰ Para ver a lista completa: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em: 31 jan 2023.

1) Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Mulher¹¹; 2) Frente Parlamentar com Participação Popular Feminista e Antirracista¹²; 3) Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana¹³; 4) Frente Parlamentar Mista Brasil-África com Participação Popular de Enfrentamento ao Racismo¹⁴; 4) Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas¹⁵; e 6) Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa das Pessoas com Deficiência.¹⁶

A lista de membros das frentes parlamentares são um bom ponto de partida para identificar legisladores possivelmente favoráveis à expansão dos direitos políticos para grupos marginalizados específicos. No entanto, como explica Joluzia Batista, da organização feminista Cfemea¹⁷, embora as frentes parlamentares tenham um número alto de integrantes (pelo menos um terço dos legisladores precisa concordar em fazer parte de uma frente antes que ela possa ser registrada), poucos acabam se envolvendo ativamente com suas demandas. Por exemplo, a Frente Parlamentar com Participação Popular Feminista e Antirracista possui 212 integrantes, mas Batista calcula que apenas 20 estão ativamente engajados/as na promoção da agenda da Frente (entrevista por telefone).

¹¹ <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53931>. Acesso em: 31 jan 2023.

¹² <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54058>. Acesso em: 31 jan 2023.

¹³ <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54187>. Acesso em: 31 jan 2023

¹⁴ <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54114>. Acesso em: 31 jan 2023

¹⁵ <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53999>. Acesso em: 31 jan 2023

¹⁶ <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53990>. Acesso em: 31 jan 2023

¹⁷ Fundada em 1989, a Cfemea é uma organização da sociedade civil com experiência na defesa dos direitos das mulheres no Legislativo. Ao longo das últimas décadas, a organização se envolveu de forma independente em processos de reforma eleitoral. Ela também é uma das organizações que fazem parte da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, desde a sua criação, em 2004. A Cfemea é uma das organizações com maior experiência na defesa e promoção dos direitos das mulheres – em especial, a representação política das mulheres – no Brasil.

Estratégias legislativas

Nossa análise qualitativa dos Projetos de Lei de sucesso revela três lições importantes sobre os processos legislativos na promoção da representação política de grupos marginalizados. A primeira lição é que nunca foi aprovada uma proposta de alto impacto que visava especificamente promover a representação política de um grupo marginalizado. Em vez disso, **os avanços que promoviam a representação política das mulheres foram sempre incluídos como emendas nos projetos mais amplos de reforma eleitoral**. Conforme demonstrado por Gatto (2016), essas emendas, muitas vezes, replicavam as propostas de projetos específicos que não haviam sido priorizados no processo legislativo. Isso significa que debates mais amplos sobre reforma eleitoral – **que geralmente ocorrem nos anos que precedem as eleições, principalmente as eleições nacionais**, proporcionam uma janela de oportunidades para incluir as demandas de uma maior diversidade na representação política.

Outra importante conclusão das análises é que **as emendas relacionadas à representação política de grupos marginalizados são aprovadas mais facilmente no Senado do que na Câmara dos Deputados**. De fato, foi o que aconteceu nos quatro projetos de lei que analisamos. Uma explicação para isso é que a aprovação de emendas no Senado requer uma maioria simples (50% +1), enquanto o percentual para aprovação é mais alto na Câmara dos Deputados (dois terços), o que torna as negociações mais desafiadoras. Isso significa que os esforços para promover a representação política de grupos marginalizados podem ter mais sucesso se forem iniciados no Senado (durante processos maiores de reforma eleitoral, conforme exposto acima).

Atores da sociedade civil

Nossa análise também revela que as organizações da sociedade civil têm sido fundamentais na promoção das legislações favoráveis à representação política de grupos marginalizados durante processos mais amplos de reforma eleitoral¹⁸.

¹⁸ Disponibilizamos, no Apêndice B, uma lista completa dos nomes das organizações da sociedade civil envolvidas nos processos legislativos de cada um dos projetos de lei de alto impacto que foram aprovados.

A avaliação das transcrições dos projetos legislativos revela pontos importantes sobre o perfil e a atividade das organizações da sociedade civil durante os processos de reforma eleitoral.

Aprovar um pacote de reformas eleitorais requer o apoio de maioria qualificada dos/as deputados/as federais. Devido à alta fragmentação partidária do Brasil, muitas vezes, isso significa que é necessário ter o apoio de legisladores de todo o espectro político. Uma primeira conclusão da nossa análise qualitativa é que **as organizações da sociedade civil que desejam influenciar o processo legislativo devem buscar estabelecer uma forte reputação de reconhecimento como suprapartidárias e ter experiência técnica para fornecerem avaliações políticas imparciais**. Dentre as organizações envolvidas em promover a representação política das mulheres por meio de reformas políticas, podemos citar: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), Associação Brasileira dos Magistrados Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político.

Um menor número de organizações envolvidas nesses processos focou especificamente nos direitos da mulher, mas as que fizeram isso têm uma longa tradição em *advocacy* não partidário. Dentre elas estão a Articulação das Mulheres Brasileiras¹⁹, a Marcha Mundial de Mulheres²⁰, o Instituto Patrícia Galvão²¹ e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea²²).

Uma segunda constatação é que as organizações da sociedade civil que buscam influenciar o processo legislativo devem trabalhar juntas para passar uma única mensagem. A fragmentação e as demandas conflitantes podem enfraquecer sua posição e legitimidade nos debates legislativos. Ter uma organização guarda-chuva para coordenar as atividades e representar os interesses de várias organizações da sociedade civil pode ser uma estratégia útil. Este é o caso da supracitada Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, criada em 2004. Ela representa os interesses de 70 organizações da sociedade civil nos debates legislativos sobre reforma eleitoral.

¹⁹ Articulação de Mulheres Brasileiras: <https://www.facebook.com/amb.feminista>. Acesso em: 1 fev 2023.

²⁰ Marcha Mundial das Mulheres: <https://www.marchamundialdasmulheres.org.br>. Acesso em: 1 fev 2023.

²¹ Agência Patrícia Galvão: <https://agenciapatriciagalvao.org.br>. Acesso em: 1 fev 2023.

²² Cfemea: <https://www.cfemea.org.br>. Acesso em: 1 fev 2023.

No entanto, **coordenar uma única mensagem sob uma organização guarda-chuva não é uma tarefa tão simples**. Nos debates mais recentes sobre a reforma eleitoral (2021), isso ficou nítido no trabalho desenvolvido pela Frente pelo Avanço dos Direitos Políticos das Mulheres²³, um grupo formado por 134 organizações da sociedade civil que se reuniu a convite de estudantes universitários/as atentos/as aos movimentos de reforma eleitoral. Organizados sob uma gestão horizontal, as prioridades da Frente foram muitas vezes decididas em reuniões noturnas no Zoom, horário em que os/as ativistas – geralmente com pouquíssima experiência em *lobby* ou reforma eleitoral – poderiam participar, uma vez que esta era uma função paralela às suas atividades. Ao longo do dia, os debates ocorriam em grupos de WhatsApp. Apesar de aprender a fazer *advocacy* de improviso, ao longo do processo, a Frente conseguiu mobilizar alguns deputados, ministros/as do STF e senadores/as para apoiar as suas demandas, fazendo uso de *crowdfunding* e contando com a ajuda de organizações de mulheres institucionalizadas e organizações com bastante experiência, como a Abradep.

Estratégias da sociedade civil

De forma geral, nossas análises indicam que as organizações da sociedade civil foram essenciais para 1) aumentar a relevância dos debates políticos e salientar a demanda popular pelo avanço dos direitos políticos de grupos marginalizados; e, especialmente, 2) garantir apoio, com base em evidências, na forma de pequenos estudos e notas técnicas, para propostas específicas. A avaliação qualitativa revelou algumas estratégias usadas por organizações da sociedade civil para conseguir aprovar políticas que promovem a representação política de grupos marginalizados.

Primeiramente, os próprios legisladores, muitas vezes, convidam representantes das organizações da sociedade civil para que forneçam avaliações dos Projetos de Lei que estão sob revisão. Pode ser que os proponentes das políticas tenham conexões pessoais com organizações em que confiam, mas eles também

²³ Visibilidade Feminina: <https://visibilidedefeminina.org/noticias/27-manifesto-nacional-pelo-direito-das-mulheres>. Acesso em: 1 fev 2023.

podem usar a lista oficial das organizações da sociedade civil credenciadas, buscando identificar atores relevantes para os debates legislativos. Portanto, **as organizações que querem contribuir com os debates legislativos devem completar o processo de credenciamento tão logo seja possível**²⁴, uma vez que isso aumentará a visibilidade delas dentre os legisladores, bem como facilitará seu acesso às instalações do Congresso.

Em segundo lugar, as organizações da sociedade civil geralmente são contatadas durante os debates nas comissões, período em que o mérito e o texto da proposta ainda estão sendo considerados. Por este motivo, **as organizações da sociedade civil devem estar preparadas para apresentar análises com uma avaliação precisa do problema** (por exemplo, por que a política é necessária) **e uma avaliação objetiva da solução** (por exemplo, por que o Projeto de Lei conseguiria ou não resolver o problema identificado). Antes de participarem nos debates legislativos, o ideal é que as organizações da sociedade civil preparem uma nota técnica curta com dados descrevendo a sua avaliação técnica do problema e uma proposta de solução.

Uma terceira conclusão é que os objetivos das organizações da sociedade civil podem ser diferentes daqueles dos legisladores. No entanto, essas organizações precisam que os legisladores defendam suas demandas; portanto, devem estabelecer relacionamentos próximos com os congressistas e evitar situações que possam causar desagregação e perda de possíveis aliados. Por exemplo, a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político defende um grande pacote de demandas de reforma eleitoral, dentre as quais estão: 1) mudança no tipo de lista: de lista aberta para lista fechada; e 2) criação de uma nova lei de paridade (cota de 50%), com alternância da ordem em que os/as candidatos/as aparecem nas listas dos partidos, considerando gênero e raça. Trata-se de um pacote bastante ambicioso, que demandaria mudanças profundas na legislação e transformaria de maneira radical a composição racial e de gênero na Câmara dos Deputados.

²⁴ O credenciamento pode ser realizado no website oficial do Congresso Nacional, via link: <https://www.camara.leg.br/credenciamento/>. Solicitamos a lista das organizações da sociedade civil credenciadas, mas até a publicação deste Relatório não obtivemos resposta do Congresso Nacional.

Entretanto, o alto nível de ambição do pacote significa que ele dificilmente terá chance de ser aprovado no Congresso. Segundo Joluzia Batista (CFemea), o momento mais promissor para uma reforma eleitoral profunda ocorreu em 2013, no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Batista explica que, naquele momento, as organizações feministas progressistas não estavam dispostas a negociar o pacote. As parlamentares, muitas das quais não tinham uma forte conexão com a agenda feminista, também não estavam dispostas a usar seu capital político para defender uma reforma eleitoral tão abrangente, então começaram a negociar reformas menos amplas. Isso tudo acabou atrasando o processo de reforma, que só foi concluído em 2015 e estabeleceu um teto para a reserva dos fundos de campanha eleitoral destinados às mulheres.

Em quarto lugar, muitas vezes, **as organizações da sociedade civil com experiência e papel relevante na defesa e promoção dos direitos políticos de grupos marginalizados acabam precisando se dedicar a outras questões, em detrimento das reformas eleitorais.** Em outras palavras, devido às limitações de sua capacidade de operar em todas as frentes, em certos momentos, as organizações da sociedade civil precisam focar seus esforços no que lhes parece mais urgente e/ou mais provável de assegurar bons retornos. Como explica Batista, entre 2018 e 2022, o contexto era de um presidente de extrema-direita e um Congresso Nacional conservador, razão pela qual as organizações da sociedade civil que protegiam os direitos humanos precisaram voltar seus esforços para assuntos mais substantivos dos direitos das mulheres, como as ameaças e retrocessos dos direitos sexuais e reprodutivos. Em suas próprias palavras:

“Tentamos nos manter focados e ativos nessa agenda. Tivemos várias reuniões com outras organizações para definir uma agenda mínima, coordenando as necessidades e preocupações de diferentes movimentos sociais, bem como dos parlamentares, mas a triste realidade é que precisávamos lidar com questões mais urgentes: foi preciso cuidar da Lei Maria da Penha²⁵ e lidar com a questão das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia, então ficou impossível lidar com a reforma eleitoral também.”

²⁵ Lei de combate e prevenção à violência doméstica.

Judicialização

Além dos processos legislativos analisados acima, também foram implementadas mudanças institucionais relacionadas à representação política de grupos marginalizados por meio de decisões judiciais. As reformas eleitorais não se aplicam aos atores do Judiciário, o que significa que as suas próprias carreiras não são moldadas por suas decisões no que diz respeito à legislação eleitoral. Como também existem esforços para conter os avanços da representação política de grupos marginalizados, geralmente visando o próprio benefício, é essencial a presença do Judiciário para identificar falhas e fortalecer a aplicação da legislação que busca promover mais diversidade na representação política da América Latina (GATTO, 2016, 2017b), bem como do Brasil (THOMÉ, 2019).

Em particular, as decisões judiciais têm sido essenciais para assegurar que: 1) os partidos que não cumprem as leis sobre cotas de gênero sejam punidos; e, mais recentemente, 2) as mulheres e as pessoas negras tenham acesso aos fundos necessários para concorrerem a um cargo nas eleições.

Mesmo que as mudanças nas regras eleitorais não afetem diretamente as carreiras de integrantes do Judiciário, as decisões sobre questões complexas e que implicam perdas para alguns grupos podem ter custos reputacionais e políticos – principalmente as decisões que afetam os políticos de forma mais profunda. Os atores do Judiciário só tomam decisões quando surge uma demanda e não agem em um vácuo. Assim, **as organizações da sociedade civil foram essenciais para a judicialização de demandas pelo fortalecimento dos direitos políticos de grupos marginalizados.**

Um caso interessante que ilustra a relevância do papel desempenhado por essas organizações na luta por mudanças eleitorais por meio da judicialização foi a ADI 5617, que estabeleceu uma reserva do fundo para campanhas eleitorais para mulheres. Segundo Thomé (2019), o sucesso dessa decisão no Judiciário só foi possível porque atores de diferentes segmentos estavam alinhados em suas demandas e dispostos a realizarem mudanças.

Explicando: depois que o Legislativo aprovou um regulamento que estabelecia um teto de 15% para os fundos de campanha eleitoral destinados às mulheres (PLC 75/2015), em outubro de 2016, um grupo de advogados do Instituto

Brasileiro de Direito Eleitoral (Ibrade) – apoiado por uma ministra do TSE e por uma proeminente parlamentar²⁶, bem como pelas organizações feministas da sociedade civil Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia) e Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) – entraram com um recurso na Procuradoria-Geral da República argumentando que a regulamentação aprovada no Congresso Nacional era inconstitucional e inadequada às cotas de gênero, que estabelecem que 30% das candidaturas nas listas dos partidos devem ser reservadas às mulheres. O STF concordou com a demanda e determinou que 30% dos fundos de campanha fossem reservados para candidatas mulheres (THOMÉ, 2019).

Devido a seu conhecimento jurídico, acesso a recursos para custear atividades de advocacia/lobby e reconhecimento social, por conta da tradição de sua profissão, as advogadas se tornaram poderosas aliadas da sociedade civil para levarem adiante mudanças eleitorais que promovam a diversidade na representação, especialmente a partir de 2018.

Devido ao contexto conservador do Congresso Nacional e do Executivo, os defensores de reformas eleitorais progressistas em prol de grupos marginalizados têm contado com atores do Judiciário para fazer avançar a legislação que foca nos grupos sub-representados. Por exemplo, após a decisão da ADI 5617, algumas organizações do Movimento Negro, como a Nova Frente Negra Brasileira, em colaboração com a deputada Benedita da Silva, do Partido dos Trabalhadores, pressionaram os juizes para garantirem o repasse de um valor proporcional do fundo público para campanhas eleitorais aos/às candidatos/as negros/as (Resolução TSE 23.664/2021). A decisão, então, foi aplicada às eleições de 2020.

Embora esses dois casos revelem o quanto a esfera judicial é frutífera na luta em favor dos direitos políticos de grupos sub-representados, é importante destacar que **a judicialização das demandas também pode ter repercussões no funcionamento geral da democracia, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio dos três poderes**. O Congresso Nacional, por exemplo, geralmente interpreta as decisões políticas do Judiciário como interferências excessivas nas regras partidárias e eleitorais. Ao dependermos do Judiciário para fazer

²⁶ A ministra era a advogada Luciana Lóssio; e a parlamentar, a deputada Margarete Coelho.

avançarem os direitos políticos, estamos assumindo que os interesses e posicionamentos ideológicos dos atores do Judiciário, em comparação com os do Congresso, estão mais alinhados aos valores daqueles que defendem grupos marginalizados. Até o momento, esse de fato parece ser o caso, mas a composição dos organismos do Judiciário muda; portanto, as estratégias de judicialização não necessariamente serão sustentáveis ao longo do tempo.

Seção 3

Futuras oportunidades de reforma



A lista de atores da sociedade civil que se envolveram em processos de reforma eleitoral no passado mostra que muitas são organizações já estabelecidas, tradicionais e com boa reputação na sociedade (veja Seção 2 e Apêndice B). De 2018 em diante, outras organizações da sociedade civil surgiram para lutar pela diversidade na representação política do Brasil. Até o momento, o principal foco dessas organizações tem sido proporcionar treinamento e apoio a candidatos/as (GATTO, RUSSO e THOMÉ, 2021). Contudo, o processo de reforma eleitoral de 2021 e a criação de uma Frente pelo Avanço dos Direitos Políticos das Mulheres, mostram que **muitas dessas organizações reconhecem a relevância das mudanças eleitorais na superação de barreiras importantes para que grupos marginalizados possam entrar na política formal e ocupar cargos eletivos.**

Para mapear as organizações da sociedade civil com potencial para representar os interesses de grupos marginalizados em futuros debates sobre mudanças eleitorais, entrevistamos as/os representantes de 18 organizações que atuam para a promoção da diversidade na representação política. Na ocasião, fizemos perguntas sobre as suas experiências atuais e planos futuros na defesa de

mudanças eleitorais no Congresso Nacional²⁷. As entrevistas aconteceram em maio de 2022, na cidade de Recife (PE)²⁸.

Sete das 18 organizações que entrevistamos indicaram terem alguma experiência ou disponibilidade para se envolverem em atividades de *advocacy* no Congresso Nacional. Algumas delas, como Vamos Juntas²⁹, A Tenda das Candidatas³⁰ e Elas no Poder³¹, demonstraram especial interesse em se engajar ativamente para promover reformas eleitorais visando uma maior diversidade. Todas enfatizaram que, no momento, querem apenas fazer *advocacy* pelos direitos políticos das mulheres, e não pelos seus direitos de forma mais ampla, uma vez que este não é o foco das suas organizações. A representante entrevistada do Vamos Juntas explicou:

“Isso tudo é novo para nós. Estamos mais em Brasília agora, estudando a possibilidade de estreitar os relacionamentos com os parlamentares que têm maior alcance no Congresso, [para nos prepararmos] para o momento em que surgir alguma coisa que impacte os direitos políticos. Na nossa visão, como Vamos Juntas, não faz sentido nosso envolvimento com, por exemplo, o PL da dignidade menstrual. Precisamos estar lá em Brasília quando debaterem as cotas.”

As três organizações afirmaram que parte do seu trabalho é conduzir estudos para entender melhor a situação das candidaturas femininas e as oportunidades eleitorais no Brasil – o que é importante, uma vez que as organizações da sociedade civil tendem a influenciar o processo legislativo por meio da apresentação de estudos e notas técnicas. Porém, elas também mencionaram algumas limitações à sua influência na formulação de políticas. Por exemplo, a representante do Elas no Poder explicou que **a organização não tem feito um movimento e *advocacy* ativo porque o seu acesso a recursos é limitado, e isso impede a ampliação do trabalho nessa área:**

²⁷ Uma lista com todas as organizações entrevistadas está disponível no Apêndice C.

²⁸ Durante o evento +Representatividade, organizado pelo Instituto Update.

²⁹ Instituto Vamos Juntas: <https://institutovamosjuntas.org/>. Acesso em: 1 fev 2023.

³⁰ A Tendas das Candidatas: <https://www.instagram.com/instadatenda/>. Acesso em: 1 fev 2023.

³¹ Elas no Poder: <https://elasnopoder.org/>. Acesso em: 1 fev 2023.

“O que eu acho que funciona muito bem, mas que não conseguimos fazer até o momento, é pressionar o Congresso. Objetivamente, tentar fazer *lobby* no Congresso para evitar sofrermos os mesmos revezes dos últimos anos é algo que não poderemos fazer porque não temos financiamento para isso. Ninguém quer se envolver de forma tão direta, dessa forma, com a política, então não temos [trabalhado nessa frente]. Pelo menos hoje, não temos como financiar isso. O que falta hoje no movimento feminista é uma forma de fazer um bom *lobby* no Congresso.”

Embora não tenham mencionado diretamente seus esforços de *advocacy* na reforma eleitoral em prol dos grupos marginalizados, as organizações Girl Up³², ANMIGA³³, Nova Frente Negra Brasileira (NFNB)³⁴ e Eu Voto em Mulher Negra³⁵ mencionaram suas experiências anteriores na defesa e na promoção de direitos. Em especial, a representante entrevistada da ANMIGA compartilhou **seu objetivo de estabelecer uma bancada no Congresso Nacional para fazer avançarem os interesses das comunidades indígenas: a Bancada do Cocar**. Conforme exposto na Seção 2, as bancadas são uma ferramenta institucional importante para promover interesses de determinados grupos, e a existência da Bancada Feminina explica, pelo menos em parte, progressos alcançados na representação política das mulheres, em comparação com outros grupos.

Além do potencial de fazer *lobby* pela ampliação dos direitos políticos por meio de reforma eleitoral, as organizações da sociedade civil também podem impactar os processos legislativos de forma indireta. Por exemplo, muitas organizações recrutam e treinam candidatos/as que, caso sejam eleitos/as, se comprometem com a defesa dos direitos políticos de grupos marginalizados. Esse é o caso de A Tenda das Candidatas e de Goianas na Urna, por exemplo. Uma estratégia de prazo mais longo seria assegurar que candidatos/as eleitos/as apoiem – e tenham bom conhecimento sobre – as políticas necessárias para enfrentar a sub-representação de grupos marginalizados. Essa seria uma importante estratégia paralela para influenciar a formulação de políticas.

³² Girl Up: <https://girlup.org/brasil>. Acesso em: 1 fev 2023.

³³ ANMIGA: <https://anmiga.org/>. Acesso em: 1 fev 2023.

³⁴ Nova Frente Negra Brasileira: <https://www.facebook.com/novafrentenegrabrasileira>. Entretanto, conforme apresentado na Seção 2, embora isso não tenha surgido na entrevista, a Nova Frente Negra Brasileira tem experiência em promover mudanças institucionais por meio do Judiciário.

³⁵ Eu Voto em Negra: <http://euvotoemnegra.com.br/>. Acesso em: 1 fev 2023.

Embora as entrevistas tenham revelado que as novas organizações da sociedade civil estão se dedicando mais ao *lobby*, com foco nas reformas eleitorais progressistas que podem promover mais diversidade na representação, elas também mostraram que esse trabalho ainda está nas fases iniciais: **as organizações individuais ainda precisam desenvolver *know-how*, criar um repertório de ações e ter acesso aos recursos necessários para fazer esse trabalho de forma mais eficiente. Além disso, parece ser primordial haver um movimento coletivo de coordenação dos esforços da sociedade civil.**

Para isso, como a representante entrevistada do Elas no Poder explicou, pode ser interessante aprender com as organizações que já fazem um bom trabalho em outras áreas e também estão reivindicando por um melhor regramento:

“Acho que ainda estamos trabalhando de forma muito desconectada. Vejo, por exemplo, o pessoal da agenda climática e ambiental. Eles são um grupo muito organizado. Existem organizações que contam com um advogado que também trabalha no Observatório do Clima. Eles estão no STF barrando a agenda do Bolsonaro. Por que nós, feministas, não estamos no STF impedindo o governo Bolsonaro de avançar sua agenda? Ainda não temos uma coisa do tipo... vamos trabalhar juntas, vamos fazer alguma coisa, vamos começar um Observatório Feminista que realmente vá ao Congresso, que encha o saco de todo mundo, vamos ao STF encher o saco dos juizes do Supremo.”

Aprendendo com outras frentes: lições do *advocacy* ambiental

Seguindo essa lógica, e com o objetivo de melhor entender as potenciais oportunidades para uma futura atuação das organizações da sociedade civil que buscam promover uma maior representação política dos grupos marginalizados, conduzimos uma entrevista com um experiente representante da sociedade civil na Frente Parlamentar Ambiental³⁶.

³⁶ Frente Ambientalista: <https://www.frenteambientalista.com/>. Acesso em: 1 fev 2023.

Embora estabelecida oficialmente apenas em 1997, os esforços da Frente no *advocacy* de meio ambiente remetem a 1988, quando a nova Constituição brasileira estava sendo escrita. Ao longo dos anos, a Frente foi reconhecida nacional e internacionalmente, não apenas por ter promovido uma ampla agenda ambiental, mas também por conseguir bloquear ameaças e evitar retrocessos. A Frente Ambiental é uma iniciativa de deputados/as e legisladores/as federais (ver Seção 3, sobre frentes legislativas) e, desde a sua criação, é beneficiada pelo trabalho coletivo de legisladores e atores da sociedade civil. Atualmente, as ONGs SOS Mata Atlântica³⁷, Cempre³⁸ e o Instituto Democracia e Sustentabilidade³⁹ são parceiros-chave da Frente. A Frente se tornou uma protagonista importante no desenho das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente no Brasil, além de ser um grande exemplo de como os atores da sociedade civil podem influenciar diretamente os processos legislativos.

Mario Mantovani é um dos principais líderes da Frente e um experiente representante pelos direitos ambientais. Suas percepções sobre as atividades da Frente, compartilhados em uma entrevista por telefone, nos permitiram tirar seis importantes lições para o fortalecimento do *advocacy* da sociedade civil no Brasil para grupos sub-representados na política. Os temas vão além do meio ambiente, tal como listamos abaixo:

1. Trabalhar com deputados/as de diferentes partidos e de todo o espectro ideológico.

Como Mantovani explica, “temos o apoio de muitos nomes de peso do Congresso, mas qualquer um/a que queira participar será bem-vindo/a. Buscamos a adesão de membros de todos os partidos, de A a Z.” Atualmente, os membros oficiais da Frente são 216 deputados/as e sete senadores/as, com filiações partidárias da extrema-esquerda à extrema-direita⁴⁰.

2. Concentrar demandas relacionadas, porém diferentes, em uma única organização guarda-chuva ou Frente.

A Frente Ambiental, por exemplo, abrange

³⁷ SOS Mata Atlântica: <https://www.sosma.org.br>. Acesso em: 1 fev 2023.

³⁸ Compromisso Empresarial para Reciclagem: <https://cempre.org.br>. Acesso em: 1 fev 2023.

³⁹ Instituto Democracia e Sustentabilidade: <https://www.idsbrasil.org>. Acesso em: 1 fev 2023.

⁴⁰ <https://www.frenteambientalista.com/frente-parlamentar-ambientalista/quem-faz-parte>. Acesso em: 1 fev 2023

uma grande variedade de temas, da proteção animal à energia nuclear. Na visão de Mantovani, o amplo alcance e a extensa experiência da Frente ajudam a torná-la a principal referência em todas as questões ambientais e nas questões adjacentes ao meio ambiente, o que fortalece seu poder de barganha e sua posição no Congresso.

3. Institucionalizar o trabalho de *advocacy* e adaptar a agenda, quando oportuno, fazendo uso de eventos fortuitos. A Frente organiza reuniões semanais para discutir as questões em debate no Congresso na semana. Os/as representantes da sociedade civil e as/os líderes da Frente no Congresso participam das reuniões semanais, o que significa que os/as representantes têm contato constante com líderes parlamentares e podem moldar a agenda, caso ocorra algum evento noticiado não esperado que aumente as chances de sucesso de seus pleitos.

4. Ter diversas opções de repertório de ação para pressionar ações legislativas e usá-las de forma inteligente – algo que requer um conhecimento profundo dos procedimentos e atores legislativos. A Frente tem um grande repertório de ações possíveis, o que significa que ela pode exercer pressão nas reuniões das comissões (algo que era mais comum nas legislaturas anteriores a 2019⁴¹), usar procedimentos legislativos para retardar avanços, ou judicializar processos que vão contra os seus interesses, por exemplo. A capilaridade no Congresso significa que seus aliados não só ocupam as comissões legislativas diretamente relacionadas ao seu tema de ação (por exemplo, meio ambiente), como também a outros tópicos relevantes (por exemplo, urbanismo ou regras legislativas).

5. Olhar para o futuro: estabelecer aliados e construir redes de confiança com líderes estaduais e municipais. Reconhecendo a importância de que seu trabalho não se perca ao longo do tempo (em meio aos altos índices de rotatividade no Legislativo), a Frente trabalha para recrutar e preparar aliados políticos também nos níveis estadual e municipal. Em 2022, entre os 27 estados, havia 19 frentes ambientais estaduais no Brasil, uma estratégia viabilizada sempre por meio da parceria entre deputados/as federais e estaduais de um determinado estado, o que cria sinergias políticas em muitos níveis de governo.

⁴¹ Nas legislaturas anteriores a 2019, a Comissão Ambiental era composta, quase em sua totalidade, por parlamentares da Frente Ambiental. Porém, na atual legislatura, muitos membros da Frente do Agronegócio assumiram o controle da Comissão de forma estratégica. 2023

6. Por meio do levantamento permanente de dados, monitorar os avanços e usar análises para desenvolver narrativas concretas sobre a urgência da agenda em todo o ciclo legislativo. Dessa forma, as temáticas não dependem de eventos externos para ganharem relevância na agenda legislativa. Assim, quando acontecem eventos externos favoráveis às mudanças, é possível aproveitar essas janelas de oportunidade para promover agendas.

Seção 4

Recomendações

**+REPRE
SENTATI
VIDADE**

Com base nas análises produzidas para as Seções 1 a 3, a Seção 4 elenca recomendações de ações estratégicas. A seção é estruturada em torno de quatro perguntas principais:

1. Quais são as instituições e regras já existentes que devem ser protegidas para que eventuais mudanças não sejam regressivas?
2. Quais mudanças institucionais são desejáveis em uma reforma eleitoral?
3. Quais atores legislativos devem ser mobilizados para impulsionar uma reforma eleitoral positiva?
4. Quais grupos da sociedade civil devem ser apoiados?

Quais são as instituições e regras já existentes que devem ser protegidas para que eventuais mudanças não sejam regressivas?

- **Cotas de gênero:** Embora não sejam tão exitosas quanto se poderia prever, as cotas de gênero brasileiras devem ser protegidas, especificamente as que reservam 30% das candidaturas para mulheres nas listas partidárias. Como o Relatório *+Representatividade* mostra, as cotas de gênero têm amplo apoio dos eleitores brasileiros (GATTO, RUSSO e THOMÉ, 2021). Além disso, **as cotas funcionam como o ponto de partida para outras demandas de mudança nas regras eleitorais.** Por exemplo, todas os Projetos de Lei e leis apresentados neste Relatório foram inspiradas pelas cotas de gênero, ou buscaram fortalecer a eficácia das cotas.
- **Reserva de fundos para o financiamento de campanhas eleitorais:** Embora sejam conhecidas as brechas existentes nas decisões judiciais e nas subsequentes Projetos de Lei aprovados para reserva de fundos destinadas a campanhas de mulheres e de pessoas negras, essas novas diretrizes apresentam um conjunto promissor de avanços para melhorar a competitividade das mulheres e de pessoas negras. Tendo sido a primeira do tipo a ser adotada no Brasil. Como vimos em outros casos latino-americanos, a legislação tende a ser aprimorada ao longo do tempo, e as brechas vão sendo fechadas conforme tais falhas são identificadas. **Manter os ganhos que obtivemos com a reserva de fundos para campanhas de mulheres e de pessoas negras é fundamental para futuros avanços na legislação.**

Quais mudanças institucionais são desejáveis em uma reforma eleitoral?⁴²

- **Fechar as brechas existentes na reserva de fundos para campanhas de mulheres e de pessoas negras.** Conforme discutido na Seção 1, um dos principais problemas na reserva de fundos para campanhas eleitorais é que, ao alocar fundos para candidatas mulheres em eleições majoritárias, ou para candidaturas em que a mulher não é a cabeça de chapa (suplentes, no caso de senadores/as; ou vice, no caso de cargos executivos), os partidos conseguem cumprir a lei sem, de fato, melhorar as chances de um número mais substancial de mulheres nas eleições. Esforços devem ser impetrados para revisar a legislação, especificando que a reserva dos fundos para campanha eleitoral deve ser aplicada somente às eleições legislativas com sistema de representação proporcional. **O não cumprimento deve ser monitorado e punido.**
- **Expandir o escopo das cotas de gênero, incluindo as eleições majoritárias.** Como a experiência em outros países latino-americanos já mostrou, é possível aplicar as cotas de gênero às eleições majoritárias. Isso pode ser feito por meio de uma aplicação horizontal das cotas, em distritos diferentes (por exemplo, se um partido apresenta candidatos/as para prefeito/a em 1.000 municípios, 500 deles devem ser mulheres), e/ou entre chapas (se em uma chapa há um/a candidato/a principal e um/a vice ou suplente, um deles deve ser mulher). Algumas variações dessas políticas existem na América Latina, talvez de forma mais visível na Costa Rica, onde as cotas são aplicadas até mesmo na chapa presidencial.

⁴² Embora em outros países latino-americanos o sistema de lista fechada tenha sido uma importante instituição, ao garantir mais oportunidades para que se alcance mais diversidade na representação política, não defendemos que, para o caso brasileiro, essa deva ser uma recomendação para reformas eleitorais. Existem duas razões para isso. Primeiramente, uma mudança radical como essa, no momento que antecede as eleições, parece altamente improvável: o sistema de partidos e a competição entre os políticos que já têm cargo, da forma como ocorre, depende da manutenção do sistema de lista aberta. Além disso, como a reforma eleitoral é endógena, não é realista esperar que o sistema de lista aberta seja adotado, principalmente no curto e médio prazos. Em segundo lugar, uma reforma eleitoral muitas vezes traz consequências inesperadas ao sistema de partidos e às dinâmicas políticas mais amplas. Por exemplo, um sistema baseado no fortalecimento de partidos, em um momento em que o conservadorismo cresce no Brasil, poderia levar à criação e solidificação de partidos de extrema-direita.

- **Punir partidos que não cumprem as cotas de gênero nos cargos de liderança do partido.** Embora, tecnicamente, exista uma cota de gênero que se aplica às lideranças do partido, trata-se de mais uma lei que permanece no papel. Vários estudos já demonstraram que, quanto mais poder as mulheres têm como líderes de partido, mais oportunidades se abrem para aspirantes e candidatas, tanto na fase de recrutamento como na de campanha (WYLIE, 2018). **Implementar mecanismos para monitorar e punir os partidos que não cumprem as cotas nos seus cargos de liderança provavelmente melhoraria, ainda que de forma indireta, as oportunidades para representação feminina.**
- **Estabelecer cotas para pessoas negras.** Além das cotas de gênero, também existe uma oportunidade para estabelecer cotas para candidatos/as negros/as. Normalmente, como a categoria raça/etnia tende a não apresentar uma clivagem transversal, como é o caso da categoria gênero, Htun (2004) recomenda que, para grupos raciais/étnicos, seja adotada a reserva de assentos em vez de cotas para candidatos/as. No entanto, as pessoas negras representam 56% da população no país; ou seja, esse grupo é transversal a outros segmentos sociais. Apesar disso, a composição racial da população brasileira varia significativamente em diferentes regiões: pessoas negras representam 15% da população em Santa Catarina e 77% no Pará. **Uma sugestão é exigir a criação de cotas flexíveis para pessoas negras nos 22 estados em que mais de 50% da população é composta de pessoas negras, ou uma reserva de cotas proporcional à população de negros em determinado estado.**
- **Reservar assentos para povos tradicionais (indígenas, quilombolas e ribeirinhos).** Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os povos indígenas atualmente representam menos de 1% da população brasileira. Outros povos tradicionais também compõem uma parcela pequena da população. Seu número reduzido (frequentemente concentrado em uma região) é muitas vezes um desafio à sua representação política. Além disso, povos tradicionais costumam ter agendas específicas (por exemplo, direitos à terra, proteção ambiental). Segundo o trabalho de Htun (2004) e observando outros exemplos latino-americanos, uma opção é **reservar assentos no Congresso Nacional para garantir a representação desses grupos nos debates legislativos.** Também podemos reservar assentos nas legislaturas estaduais e municipais, especialmente nas regiões com maior concentração desses grupos.

- **Melhorar a coleta de dados sobre os/as candidatos/as, incluindo identidade de gênero, povos tradicionais, orientação sexual e deficiência.** Uma possível forma de impactar positivamente a representação política é a coleta de dados e informações mais precisas sobre as características dos/as candidatos/as, uma vez que isso permitiria dimensionar a representação de cada grupo. Como vimos na Seção 2, identificar problemas é uma fase importante do processo de formulação de políticas, portanto é essencial disponibilizar dados para **os grupos da sociedade civil que pressionam por mudanças eleitorais para incorporar pessoas de grupos marginalizados.** O caso do Brasil ilustra bem a importância da coleta de dados: até 2014, não existiam dados sobre a raça/etnia dos/as candidatos/as a cargos políticos, então não havia informações sobre o tamanho da representação de cada grupo racial e étnico.

Quais atores legislativos devem ser mobilizados para impulsionar uma reforma eleitoral positiva?

- **Bancada Feminina.** A Bancada Feminina tem sido o bloco mais importante para o avanço de políticas que promovem a representação política da mulher no Congresso Nacional. **As organizações da sociedade civil devem trabalhar para estabelecer laços com a Bancada Feminina já no início do novo ciclo legislativo, com o objetivo de fomentar a convergência e priorizar a reforma eleitoral na agenda da Bancada.**
- **Frentes Parlamentares relevantes.** As Frentes Parlamentares são mais flexíveis do que as bancadas e geralmente institucionalizam o relacionamento entre legisladores e a sociedade civil, como é o caso da Frente Parlamentar Ambientalista. **As organizações da sociedade civil devem usar frentes temáticas para identificar possíveis aliados no Legislativo, bem como para institucionalizar a sua presença na formulação de políticas e nos debates legislativos.** Conforme descrito na Seção 2, atualmente há seis frentes cujo trabalho pode ser relevante para a promoção dos direitos políticos de grupos marginalizados. Essas frentes podem não continuar na próxima legislatura, então a criação (e dissolução) delas deve ser monitorada.

- **Legisladores mulheres e longevos/as.** As legisladoras mulheres e os legisladores (homens e mulheres) mais longevos (isto é, aqueles que ocupam cargos por um mínimo de três mandatos) têm, em média, probabilidade maior do que os homens e os legisladores menos experientes de apresentarem propostas de reforma eleitoral que promovam maior diversidade na representação. **As organizações da sociedade civil devem identificar esses legisladores e mapear os possíveis aliados às suas agendas.**

Quais grupos da sociedade civil devem ser apoiados?

- **Organizações guarda-chuva para coordenar esforços.** Os casos anteriores de reforma eleitoral, bem como a experiência bem-sucedida da Frente Parlamentar Ambientalista, indicam que as organizações guarda-chuva são essenciais para a coordenação de ações de *advocacy* e para representar os interesses de vários atores da sociedade civil. As organizações guarda-chuva mais eficazes são as suprapartidárias; as que integram representantes/ políticos – ou mantêm laços com atores – de todo o espectro político; as que são altamente profissionalizadas; e as que mantêm presença no Congresso Nacional durante todo o processo legislativo (não apenas nos momentos específicos de negociação de uma determinada política). Devem ser feitos esforços para institucionalizar e profissionalizar o trabalho de uma organização guarda-chuva para coordenar ações de *advocacy* em prol da reforma eleitoral, garantindo, assim, mais eficiência nos esforços de promoção da diversidade na representação política. Uma opção seria apoiar e fortalecer ainda mais o trabalho das organizações que já existem, dentre elas:
 - a mais antiga: Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; e
 - a mais recente: Frente pelo Avanço dos Direitos Políticos das Mulheres.
- **Organizações com legitimidade e experiência comprovadas.** Conforme apresentado na Seção 2, as organizações da sociedade civil têm desempenhado um papel essencial no avanço das reformas eleitorais. Muitas dessas organizações têm ampla experiência com *advocacy* em áreas diferentes, mas, devido à limitação de recursos, não podem priorizar a agenda

da diversidade na representação. Se houver mais apoio para as iniciativas que desenvolvem trabalhos na área da reforma eleitoral, o resultado tende a ser positivo para as organizações que têm estofo institucional, uma reputação sólida e experiência com *advocacy*. O Apêndice B deste Relatório contém uma lista dessas iniciativas. Destacamos a importância de Cfemea, Abradep, Abramppe e Nova Frente Negra Brasileira em casos pregressos de reforma eleitoral legislativa e no Judiciário.

- **Novas organizações que já demonstraram algum envolvimento.** Desde 2018, muitas iniciativas vêm surgindo no Brasil com foco na promoção de candidatos/as de grupos marginalizados. O objetivo inicial era proporcionar treinamento para candidatos/as, mas algumas dessas iniciativas estão partindo para outras atividades, incluindo o *advocacy* por reformas eleitorais que promovam a representação política de grupos marginalizados. **Como as iniciativas são um grupo novo nessa área, muitas vezes, elas carecem de recursos financeiros, contatos e *know-how* para conduzir um *lobby* eficaz e contínuo (não esporádico).** As iniciativas que manifestaram interesse em fazer *advocacy* devem ser apoiadas em seus esforços para profissionalizar esse trabalho no Congresso Nacional.
 - Segundo as entrevistas, três iniciativas já buscaram fazer *lobby* por reformas eleitorais, nomeadamente Vamos Juntas, A Tenda das Candidatas e Elas no Poder.
 - As entrevistas também indicaram que outras quatro iniciativas já buscaram se engajar em atividades de *lobby* em outras áreas políticas, especificamente Girl Up, ANMIGA, Nova Frente Negra Brasileira⁴³ e Eu Voto em Mulher Negra.
- **Organizações capazes de preparar lideranças subnacionais.** A experiência da Frente Parlamentar Ambientalista indica que uma estratégia de sucesso de longo prazo é recrutar e treinar atores subnacionais, identificando aqueles mais propensos a seguirem carreiras como legisladores nacionais. Outro potencial caminho é **agir em nível estadual e municipal, identificando e treinando legisladores subnacionais que tenham potencial para construir alianças e serem líderes na agenda por mais diversidade na representação**

⁴³ Conforme discutido na Seção 2, no entanto, embora o assunto não tenha sido abordado na entrevista, a NFNB tem experiência em promover mudanças institucionais via Judiciário.

política. Para levar essa estratégia adiante, uma opção seria apoiar o trabalho das organizações da sociedade civil que treinam políticos eleitos em nível subnacional:

- Rede A Ponte⁴⁴ é uma organização da sociedade civil que fornece treinamento e mentoria, além de apoiar o trabalho das mulheres eleitas na política, na esfera subnacional.

⁴⁴ Rede A Ponte: <https://redeaponte.com.br>. Acesso em: 2 fev 2023.

Bibliografia citada



AVELINO, G.; BIDERMAN, C. (2019). *Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência*. São Paulo: FGV Editora.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. (2021). *Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros*. Working Paper.

CAMINOTTI, M.; FREIDENBERG, F. (2018). *Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. Mujeres en la política. Experiencia nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México, 7-34.

GATTO (2016). *Endogenous institutionalism and the puzzle of gender quotas: insights from Latin America*. PhD Dissertation, Oxford, UK: University of Oxford.

GATTO, M. A. (2017a). The variation of quota designs and their origins in Latin America (1991–2015). In: *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (pp. 45-65). Palgrave Macmillan, New York.

GATTO, M. A. (2017b). Gender quotas, legislative resistance and non-legislative reform. In *Law and Policy in Latin America* (pp. 239-255). Palgrave Macmillan, London.

GATTO, M. A.; RUSSO, G., THOMÉ, D. (2021). *+Representatividade*. Instituto Update.

HUGHES, M. M.; PAXTON, P.; CLAYTON, A. B.; ZETTERBERG, P. (2019). Global gender quota adoption, implementation, and reform. In: *Comparative Politics*, 51(2), 219-238.

HTUN, M. (2004). Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups. In: *Perspectives on Politics*, 2(3), 439-458.

LIJPHART, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.

RULE, W. (1994). Women's underrepresentation and electoral systems. In: *PS: Political Science & Politics*, 27(4), 689-692.

SACCHET, T. (2008). Beyond numbers: The impact of gender quotas in Latin America. In: *International Feminist Journal of Politics*, 10(3), 369-386.

SAMUELS, D. (2001). Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. In: *The Journal of Politics*, 63(2): 569-84.

SOARES, G. A. D., RENNÓ, L. R. (Eds.). (2006). *Reforma política: lições da história recente*. FGV Editora.

STOCKEMER, D. (2008). Why are there differences in the political representation of women in the 27 countries of the European Union? In: *Perspectives on European Politics and Society*, 8(4), 476-493.

THOMÉ, D. (2019). *A Mulher e a Política: Marcas do Viés de Gênero na Política e na Política Pública no Brasil*. Tese, Rio de Janeiro, Brasil: Universidade Federal Fluminense.

WYLIE, K. N. (2018). *Party Institutionalization and Women's Representation in Democratic Brazil*. Cambridge University Press.

Apêndice A. Termos pesquisados para identificar os Projetos de Lei relevantes

Mulheres

- Eleições + sexo/mulher(es)/feminina
- Eleitor + sexo/mulher(es)/feminina
- Participação política + sexo/mulher(es)/feminina
- Cota + eleições + sexo/mulher(es)/feminina

- Reserva + eleições + sexo/mulher(es)/feminina
- Candidaturas + eleições + sexo/mulher(es)/feminina
- Financiamento + eleições + sexo/mulher(es)/feminina
- Propaganda + eleições + sexo/mulher(es)/feminina
- Formação + eleições + sexo/mulher(es)/feminina
- Promoção + eleições + sexo/mulher(es)/feminina

Negros

- Eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Eleitor + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Participação política + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Cota + eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Reserva + eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Candidaturas + eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Financiamento + eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Propaganda + eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Formação + eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)
- Promoção + eleições + raça/etnia/negro(a)/afrodescendente(s)

Populações tradicionais (indígenas/quilombolas/população ribeirinha)

- Eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Eleitor + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Participação política + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Cota + eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Reserva + eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Candidaturas + eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Financiamento + eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha

- Propaganda + eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Formação + eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha
- Promoção + eleições + indígena(s)/índio(s)/quilombola(s)/ribeirinha

Pessoas LGBTQIA+

- Eleições + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+
- Eleitor + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+
- Participação política + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/
travesti/ LGBTQIA+
- Cota + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/ LGBTQIA+
- Reserva + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+
- Candidaturas + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+
- Financiamento + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+
- Propaganda + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+
- Formação + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+
- Promoção + LGBT/homossexual/lésbica/transexual/transgênero/travesti/
LGBTQIA+

Pessoas com deficiência

- Eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/deficiência/
deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/pessoa(s) cega(s)/
mobilidade reduzida/ deficiência auditiva

- Eleitor + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/pessoa(s) cega(s)/ mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Participação política + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/ deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Cota + eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/ deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Reserva + eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/ deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Candidaturas + eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/ pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Financiamento + eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/ pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Propaganda + eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/ pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Formação + eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/ deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva
- Promoção + eleições + pessoas com deficiência/deficiência/deficiente física(o)/deficiência/deficiente mental/deficiência/deficiente intelectual/ pessoa(s) cega(s)/mobilidade reduzida/ deficiência auditiva

Apêndice B. Lista das organizações da sociedade civil mencionadas nas transcrições dos quatro Projetos de Lei de alto impacto que foram aprovados

- Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep)
- Articulação das Mulheres Brasileiras
- Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)
- Associação Brasileira dos Magistrados Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe)
- Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea)
- Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia)
- Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)
- Instituto IDEA
- Instituto Igarapé
- Marcha Mundial de Mulheres
- Movimento Círculo Palmarino
- OAB Nacional
- Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político
- SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia
- Transparência Eleitoral Brasil

Apêndice C. Lista das organizações da sociedade civil entrevistadas

1. União das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (UMIABI)
<https://www.instagram.com/umiabamazonia/>
2. Associação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA)
<https://www.instagram.com/anmigaorg/?hl=pt>
3. Nova Frente Negra Brasileira (NFNB)
<https://www.facebook.com/novafrentenegrabrasileira>
4. Coordenação Nacional da Articulação de Quilombos (Conaq)
<http://conaq.org.br/>
5. Todaz na Política
<https://todaz.com.br/>
6. Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas (Renfa)
<https://renfa.org/>
7. Girl Up
<https://girlup.org/brasil>
8. A Tenda das Candidatas
<https://www.instagram.com/instadatenda/>
9. Goianas na Urna
<https://www.goianasnaurna.com.br/>
10. Meu Voto Será Feminista
<https://www.meuvotoserafeminista.com.br/>
11. Elas no Poder
<https://elasnopoder.org/>
12. Vamos Juntas
<https://institutovamosjuntas.org/>
13. Alziras
<https://www.alziras.org.br/>

14. Mulheres Negras Decidem (MND)

<https://mulheresnegrasdecidem.org/>

15. Eu Voto em Negra

<http://euvotoemnegra.com.br/>

16. Lábora

<https://www.instagram.com/laborapolitica/>

17. Movimento Negro Evangélico (MNE)

<https://www.instagram.com/mne.pernambuco/>

18. Enegrecer a Política

<https://enegrecerapolitica.org/>

Expediente

Pesquisa

Coordenação geral da pesquisa e texto

Débora Thomé e Malu A. C. Gatto

Coordenação executiva

Marcelo Bolzan

Assistente de pesquisa

Joyce Luz (Pulso Público)

Colaboração

Giordana Carvalho, Vitor Oliveira e Tulio Malaspina

Publicação

Redação

Débora Thomé e Malu A. C. Gatto

Revisão

Claudia Cavalcanti

Produção editorial

Marcelo Bolzan

Projeto gráfico e diagramação

Rodrigo Masuda/Multitude

Tradução para português

Janaina Ribeiro

Tradução para espanhol

Giancarlo Ranieri

Revisão espanhol

Beatriz Michell