



Regras eleitorais frouxas transformam piso em teto no que diz respeito a candidaturas femininas nas eleições de 2022*

Apesar do aumento no número de candidaturas de mulheres, indígenas e pessoas negras, a subrepresentação ainda é um desafio no Brasil

Hannah Maruci - diretora d'A Tenda das Candidatas

Juliana Romão - co-fundadora do projeto Meu Voto Será Feminista

As informações sobre as candidaturas registradas na Justiça Eleitoral para as Eleições Gerais de 2022 revelam que do ponto de vista percentual as transformações esperadas não serão de grande impacto. Embora esses dados ainda possam sofrer mudanças devido à impugnações, os registros são de aumento do percentual de candidaturas de mulheres, pessoas negras e indígenas entre 2018 e 2022. Mas o que esses acréscimos realmente significam? Esta nota técnica faz uma análise dos perfis de candidaturas visíveis e não visíveis nos registros do Tribunal Superior Eleitoral; do impacto das novas regras eleitorais no pleito de 2022; e traz recomendações de aprimoramento da legislação para garantir que a democracia seja realidade para todas as pessoas.

Em relação às mulheres, o percentual subiu de 32% para 33,4%. No que diz respeito às candidaturas negras, o aumento foi de 46,7% para 49,3% (contra 49,1% de candidaturas brancas). O crescimento em relação à porcentagem de candidatas mulheres é irrisório, muito perto do mínimo estipulado de 30%, vigente desde 1997, e testemunha o grau severo de barreiras concretas e simbólicas que distanciam o feminino da política partidária e institucional. E o mais grave, o número pode ser ainda menor, caso se repita a tendência das eleições de 2014 e 2018. Nelas, o único indicador em que as mulheres se aproximaram ou ultrapassaram proporcionalmente os homens foi o de registro de candidaturas consideradas *inaptas* pela justiça eleitoral, aquelas que não preenchem as condições de elegibilidade. Ou seja, “ganharam” proporcionalmente no quesito em que a vitória era estar fora da disputa. Além das candidaturas inaptas há as fictícias, em que os partidos simulam candidaturas

femininas para cumprimento da legislação de cotas.

Vem das candidaturas indígenas o maior incremento destas eleições, 32% a mais que em 2018. Dados da pesquisa Inesc/Common Data mostram que candidaturas autodeclaradas indígenas passaram de 130 em 2018 para 172 em 2022. Ações diversas podem ter contribuído para o positivo aumento, como uma maior incidência político-midiática do movimento indígena, mais apoio específico de iniciativas sociais e maior estruturação do TSE na receptividade destas candidaturas, com a criação da Comissão de Participação Indígena e outros normativos.

Em relação às candidaturas negras, o aumento também foi significativo, refletindo a pressão do movimento negro por mais espaço institucional e a incidência de apoio e formação de candidaturas negras promovidas por diversas iniciativas da sociedade civil, bem como recentes ações afirmativas que passaram a vigor. Uma delas, que estreia como lei e merece atenção, é a medida que institui a distribuição igualitária de recursos entre candidaturas negras e brancas. Esse novo critério de repartição do dinheiro de campanha é uma importante medida de enfrentamento à desigualdade racial e valoriza o direito à autodeclaração, conquista do movimento negro em defesa da consciência negra. Alguns efeitos colaterais podem vir associados ao exercício da norma, como a autodeclaração de pessoas negras para conveniência partidária no cumprimento da lei. Estudo da [Folha de São Paulo](#) demonstrou que o total de parlamentares negros na Câmara dos Deputados aumentou mesmo antes das eleições, passando de 122 deputados federais declarados pretos ou pardos (23,8%) para 134 (26,1%). Em 2018, 42 parlamentares eleitos como brancos, entre titulares e suplentes que assumiram o cargo durante a legislatura, realizaram essa modificação nos registros apresentados para o pleito deste ano. Também houve o inverso, 29 foram eleitos como pretos e pardos e nesta edição fizeram registro de candidatura como brancos. Não significa que os casos identificados pelo veículo são manobras, apenas nos mostram que as situações existem e podem ter motivações múltiplas, exigindo atenção especial à política, para que seu efeito reparador beneficie a quem de direito, sem deslegitimar o autorreconhecimento.

Especialmente dentro do sistema eleitoral brasileiro, em que os recursos financeiros, embora não garantam o sucesso eleitoral, são uma parte importante e necessária para a eleição. Não é à toa que os grupos mais sub representados são também os mais sub financiados. Em 2018, as mulheres negras - o grupo mais sub representado, com pouco mais

2% eleitas na Câmara Federal, contra os 29% que correspondem em relação à população - foram também os que menos receberam recursos, de forma absoluta (total de recursos) e também proporcional (em relação à porcentagem de candidaturas). Elas receberam menos de 5% de todo o recurso da receita total direcionada a candidatos ao cargo de deputado federal em 2018 (RAMOS et al, 2020). Por isso, com as novas leis vigentes, é importante que olhemos para a questão do financiamento a esses grupos durante esse processo eleitoral.

Sobre as candidaturas coletivas, a falta de regulamentação da modalidade segue sendo uma barreira. O formato vem ganhando expressão desde as últimas eleições e deve seguir em alta em 2022, porém sem registro formal à luz da lei. Sem figurar como um tipo específico de candidatura alternativa à individual, os registros não são contabilizados pela Justiça Eleitoral e os dados terminam sendo coletados por estimativa, em pesquisas e/ou contagens manuais.

A legalização dos mandatos coletivos foi discutida na reforma eleitoral do ano passado e o tema chegou a ser inserido no “novo” código eleitoral, não votado a tempo de valer para 2022. O texto traz a importância do reconhecimento legal da modalidade, mas remete aos partidos a responsabilidade pelo seu regramento, exclusividade organizativa que pode fragilizar a perspectiva de democratização dessas estratégias de acesso à política institucional ao permitir regras distintas e pouco transparentes para uma mesma medida.

Ainda dentro do panorama, cabe destacar a excessiva complexidade e a baixa transparência nos processos legislativos sobre a reforma eleitoral, que distanciam ainda mais a população da ambiência política. Informações confusas e desencontradas dificultam o entendimento do todo, favorecem a aprovação facilitada e sem debates públicos de propostas muitas vezes antidemocráticas e que se chocam com o foco principal da legislação de cotas.

2. Regras eleitorais - O que mudou em relação a 2018?

Após uma reforma eleitoral que propunha mudanças na magnitude de uma reforma política em tempo recorde, entender o que realmente passou e vale para as eleições de 2022 é crucial. Analisamos aqui as principais mudanças instituídas pela reforma:

Lei das Eleições (9.405/97)- Artigo 10

A mudança no artigo 10 da Lei das Eleições reduziu o limite máximo de candidaturas que podem ser lançadas por partido ou federação nas eleições proporcionais, passando de 150% de inscrições em relação ao número de vagas, para 100% + 1. Ou seja, anteriormente, numa eleição com 30 cadeiras, cada partido poderia lançar até 45 candidaturas. Agora o total é de até 31 inscrições. A mudança promove o acirramento da disputa partidária para compor as listas abertas, havendo prejuízos para mulheres, pessoas negras e plurais, historicamente excluídas do processo.

A Emenda Constitucional nº 111/2021

A Emenda Constitucional (EC) 111/21 promulgada em setembro de 2021 pelo Congresso Nacional foi um dos destaques da reforma eleitoral levada a debate no ano passado, especialmente por três motivos. O texto fixou na constituição regras já existentes em legislação e normativos, constitucionalizou alterações recentes e validou anistia às legendas que descumpriram regras eleitorais em anos anteriores.

1. A EC incorporou à Constituição as regras estabelecidas para as cotas eleitorais: mínimo de 30% de candidaturas de mulheres, com igual percentual de tempo de rádio e TV e de recursos para campanhas, com a distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral, aumentando na proporção do número de candidatas. Ou seja, se houver mais de 30% de candidaturas femininas, o percentual de distribuição do dinheiro entre elas deve seguir a proporção de candidaturas.

2. Entre os pontos que sofreram alteração está a contagem em dobro (aplicada uma única vez) dos votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros para a Câmara dos Deputados para a contagem do cálculo de distribuição dos recursos do FEFC entre os partidos políticos. Ou seja, os partidos tendem a ganhar mais recursos investindo nestas candidaturas. Essa regra é temporária, começa nestas eleições e segue até 2030.

Emenda Constitucional 117/2021

1. A emenda estipula que cada partido deverá aplicar, no mínimo, 5% do fundo partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. No entanto, determina que esse direcionamento se dará "a critério dos partidos", de forma que esses recursos poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, para, futuramente, serem utilizados em campanhas eleitorais de suas candidatas. O mesmo ocorre em relação aos 30% de financiamento, são anistiados todos os partidos que não tenham cumprido "os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional". Ou seja, institucionaliza e legaliza o não cumprimento da norma, reforçando a narrativa de que a lei existe mas não precisa ser seguida.
2. A emenda não estabelece critérios para a distribuição dos 30%, eles seguem sem regulamentação, como consta na letra da lei: "conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário". Na prática, os partidos ainda podem direcionar o montante total relativo aos 30% para uma única mulher.

Lei que tipifica a violência contra a mulher na política

Mesmo não sendo propriamente uma regra eleitoral, duas novas leis aprovadas no ano passado envolvem diretamente as mulheres no período eleitoral e na política. É crime assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo – assegura a lei Lei 14.192/21. A violência política também passou a ser considerada crime contra o Estado Democrático de Direito a partir da definição da Lei 14.197/21. As legislações se complementam e ainda carecem de aprimoramento. Ainda assim, são um marco no enfrentamento a essa expressão de violência e podem impactar positivamente as candidaturas de mulheres, como algum grau de inibição de violência contra elas.

3. PROPOSTAS de regulação, o que pode ser feito e como:

3.1 Financiamento:

Cotas de 30%: Devem ser regulamentadas de forma a não deixar brechas quanto à forma do direcionamento desses recursos. Por três motivos:

1. Os 30% de recursos, acompanhando o de candidaturas, deve ser exclusivo para candidaturas às eleições proporcionais e considerar a proporcionalidade de raça.
2. É necessário o estabelecimento de uma porcentagem mínima de candidaturas de mulheres que devem ser contempladas pelo montante, de forma a evitar que se possa direcionar todo ou maior parte do recurso a uma ou poucas mulheres, o que vai contra o objetivo da regra que é aumentar a quantidade de mulheres eleitas.
3. Deve haver prazo e formato para a distribuição do aporte, impedindo que o dinheiro chegue às vésperas das eleições ou seja repassado como permuta de “panfletos” ou terceirização de pessoal ou serviços, impedindo as candidatas de fazer uso dos recursos de forma planejada e no que entende como importante na construção de sua campanha. A incerteza de quando e como o recurso chegará reduz as condições de competitividade e, novamente, enfraquece o princípio das cotas, de acelerar a chegada de mais mulheres à institucionalidade da política.
4. Deverão ser abolidas as anistias aos partidos políticos que não cumpram o percentual mínimo de 30%, os quais devem ser punidos. Tal pena deverá ser explícita pela lei, que deverá estipular de antemão a pena a ser aplicada ao partido que descumpri-la.

Peso dobrado:

A lei que institui que os partidos que obtiveram mais votos em mulheres e pessoas negras terão o dobro de recursos é necessária, mas precisa ser aprimorada. Primeiro, para que

ela cumpra seu objetivo - incentivar os partidos a investir em mais candidaturas de mulheres e negros - é preciso que os recursos aumentem de acordo com a quantidade de mulheres e negros ELEITOS, de forma a evitar a concentração de recursos em poucas candidaturas de pessoas pertencentes ao grupo em questão que já possuam visibilidade e que por isso trarão mais votos para o partido de forma individual. Também é importante que contemplem pessoas indígenas, como forma de enfrentar a sub-representação do grupo.

Se a lei busca aumentar a representatividade desses grupos, é preciso que ela tenha um efeito quantitativo relevante, que só se dará com a mudança sugerida. Além disso, a lei atual ignora a interseccionalidade ao impedir que mulheres negras acumulem os marcadores de gênero e raça - intrínsecos à suas existências - para a contagem de votos. Uma vez que as mulheres negras são o grupo mais marginalizado e subfinanciado da política, apesar de serem o maior grupo demográfico do país, é extremamente razoável que essa dupla exclusão se reflita nas políticas afirmativas. O fato da regra ser temporária, válida até 2030, aumenta a urgência de aplicação dos aprimoramentos comentados.

3.2 Violência política contra a mulher

Sobre a lei que visa combater a violência política contra mulheres, é preciso alguns aprimoramentos. Em primeiro lugar, o uso do termo gênero precisa ser incorporado, o que não diz respeito a uma simples escolha de terminologia, mas à inclusão das pessoas trans. Importante estudo realizado pelo Instituto Marielle Franco [provou que a violência política é mais grave para mulheres trans e mulheres negras](#). Assim, elas devem ter centralidade se o objetivo é o combate à violência política de gênero.

Em segundo lugar, a lei precisa levar em conta a interseccionalidade vivida pelas mulheres negras, que sofrem a violência por serem mulheres e por serem negras e que, portanto, devem ter uma citação explícita no corpo da lei para que o combate a essa violência seja efetivo. Em terceiro lugar, o tom da lei ainda é excessivamente punitivista, devendo ampliar os aspectos de prevenção, atenção e proteção, aproximando-se dos termos da Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as Mulheres na Vida Política (OEA/CIM, 2017)

Por fim, é preciso que seja incluído nesta lei o subfinanciamento como uma forma de violência política de gênero e raça, uma vez que ele ocorre de forma sistemática contra as candidatas, que são iludidas por seus partidos no momento de filiação e que acabam por não

receber os recursos prometidos para a realização de uma campanha digna.

3.3 Candidaturas coletivas

No que diz respeito às candidaturas coletivas, é necessária a regulamentação legal e ampla, com debate público e atribuições específicas na condução dos partidos políticos e da justiça eleitoral, em consonância com as normas de cotas. Esse é o caminho para legalização das candidaturas/mandatos, preservando a identidade coletiva, seguindo a legislação eleitoral e dando transparência pública e segurança jurídica aos mandatos compartilhados.

3.4 Encaminhamentos gerais

Para além das indicações feitas para o aprimoramento da regra, é importante colocar que a principal mudança que deve ser estabelecida e institucionalizada diz respeito ao processo de reforma eleitoral, principalmente no que diz respeito ao ano de 2021. Como descrito no início desta nota, a ausência da participação de importantes grupos sociais e da consideração de suas reivindicações aliada à pressa em se fazer passar leis eleitorais que tinham como objetivo o benefício próprio de um grupo de parlamentares, levaram à imperfeição e incompletude das leis adotadas.

Destaque-se também a necessidade modernização e ampliação dos filtros de registros das candidaturas na Justiça Eleitoral, a exemplo dos perfis de candidaturas LGBTQIA+, especialmente as pessoas trans, mais vulnerabilizadas, e de candidaturas coletivas como tipificação alternativa à individual, após a regulamentação do tema. Renova-se ainda a demanda por flexão de gênero da burocracia de inscrição e dos cargos em disputa. [Nominar as candidatas e seus cargos no feminino](#) é parte importante do enfrentamento ao desequilíbrio político que as mulheres plurais vivenciam.

Por tudo isso, se o objetivo é o aprimoramento do sistema eleitoral para o fortalecimento da democracia, é preciso que: (i) as reformas eleitorais aconteçam com o tempo suficiente para o necessário diálogo com a sociedade e a devida análise das propostas, correspondente à magnitude de transformação a que se propõem; (ii) que todos os grupos sociais interessados sejam não apenas ouvidos, mas que tenham suas reivindicações incorporadas aos resultados; (iii) que a sociedade civil seja envolvida no debate, de modo a compreender o que está em jogo; (iv) que seja dado o tempo necessário para que as leis

existentes sejam efetivamente testadas; (v) que se crie regras contra anistia em casos de descumprimento das leis vigentes; (vi) que se aprimore a legislação antes de se propor mudanças estruturais, como uma mudança de sistema proporcional para distrital.

Uma das conclusões é que a existência de cotas e/ou regras de equilíbrio da disputa em si não assegura qualquer alteração no quadro de sub-representação histórica das mulheres plurais nos espaços de poder. A regra precisa ser cumprida e combinada com outros dispositivos legais, políticos e institucionais para verdadeiramente alterar a foto do poder. Sem esse esforço intransigente, serão incidências estéreis, programadas para não funcionar e funcionando para conter. O Brasil tem regras de cotas desde 1997 e 25 anos depois atingiu apenas 15% de presença feminina na Câmara Federal. A Argentina, por exemplo, atingiu 38% no ano de estreia das cotas (1991), o México levou menos de 10 anos para viver um parlamento paritário. As experiências das reformas na América Latina não são perfeitas, não foram lineares ou sem tensões, e seus efeitos se relacionam com o tipo de legislação, de sistema eleitoral e cultura política local, etc, mas nos cenários de registro de significativo acréscimo de presença de mulheres houve combinação de ações e instâncias de fiscalização e rigidez no cumprimento.

* Nota técnica produzida para a campanha #QueroMeVerNoPoder, organizada pela Plataforma dos Movimentos Sociais Pela Reforma do Sistema Político, da qual A Tenda das Candidatas e Meu Voto Será Feminista são integrantes. Sua produção também contou com o apoio do Fundo Pulsante.

Referências:

INSTITUTO MARIELLE FRANCO (2021). "Violência Política de Gênero e Raça no Brasil".

RAMOS, Luciana et al (2020). Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política.

OEA. 2017. "Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres".



www.reformapolitica.org.br

comunicacaoreformapolitica@gmail.com

Quero Me Ver no Poder: <https://www.youtube.com/watch?v=QNXUGAIGuGY>

[@reformapolitica.br](#) / [@instadatenda](#) [@meuvotoserafeminista](#)