



c a n
d i d a
t a s
e m
j o g o

Um estudo sobre os impactos
das regras eleitorais na inserção
de mulheres na política

REALIZAÇÃO
FGV DIREITO SP

PARCERIA
FGV | **EAESP**
EESP
CENTRO DE POLÍTICA
E ECONOMIA DO SETOR
PÚBLICO

APOIO
**INSTITUTO
MATTOS FILHO >**
Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr e Quiroga

ADVOCACIA PARA MULHERES

BRAGA & RUZZI
Sociedade de Advogadas

c a n

d i d a

t a s

e m

j o g o

Um estudo sobre os impactos
das regras eleitorais na inserção
de mulheres na política

CAPA E PROJETO GRÁFICO

Rima gráfica • Marina Zilbersztejn e Rita Sepulveda de Faria

REVISÃO E PREPARAÇÃO DE TEXTO

João Oliveira Pace

Candidatas em jogo [recurso eletrônico] : um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política / coordenação de Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveira Ramos – São Paulo : FGV Direito SP, 2020. XXX P.

1. Mulheres na política – Brasil. 2. Eleições – Brasil – Aspectos sociais. 3. Mulheres – Atividades políticas – Brasil. I. Barbieri, Catarina Helena Cortada. II. Ramos, Luciana de Oliveira. III. Fundação Getulio Vargas.

CDU 396.9(81)

Ficha catalográfica elaborada por: Cristiane de Oliveira


CRB SP-008061/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas – SP

AUTORAS/ES

Luciana de Oliveira Ramos
Catarina Helena Cortada Barbieri
Aline Herscovici
Hannah Maruci Aflalo
Ivan Osmo Mardegan
Juliana Fabbron Marin Marin
Laís Menegon Youssef
Vanilda Souza Chaves

NOVEMBRO DE 2020



Dedicamos este livro
às mulheres **que querem**
ingressar na política, às
mulheres **que lá já estiveram**,
superando as mais variadas
barreiras de acesso,
e às mulheres **que lá estão**
e enfrentam as maiores
adversidades no exercício
de seus mandatos no que
tange ao **machismo**,
racismo e **sexismo**.

Agradecimentos

Fruto de um esforço coletivo e multidisciplinar, este livro reúne resultados da pesquisa “Democracia e Representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero”, desenvolvida no âmbito da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO SP) no período de agosto de 2018 a agosto de 2020.

A concretização do projeto contou com a contribuição do Centro de Política e Economia do Setor Público-CEPESP/FGV, em especial de seus coordenadores, George Avelino e Ciro Biderman, que desde o princípio forneceram amplo apoio institucional e técnico para o desenvolvimento dos trabalhos, criaram oportunidades de disseminação dos resultados da pesquisa e de interlocução com acadêmicas/os da área. Agradecemos aos pesquisadores do Centro, em especial à Lara Mesquita e ao Guilherme Russo, pelos diálogos sobre metodologia e diversas outras colaborações feitas ao longo da pesquisa.

A extensa coleta de dados e informações contou com o indispensável apoio de diversas pesquisadoras, a quem agradecemos o esforço e a dedicação. Somos gratas a Camila Teixeira, Clara Batista, Danilo Alves de Sousa, Fernanda Apolônio, Fernanda Cimetta, Fernanda Moraes, Helena Funari, Isla Andrade, Jaqueline Galdino, Larissa Margarido, Lívia Buzolin, Nathalia Dutra, Rafaella Monesi e Talita Ferrantelli.

Agradecemos também ao Diogo Rais, pelas reiteradas conversas sobre a dogmática do direito eleitoral, a dinâmica dos tribunais eleitorais e a relação entre internet e eleições. Agradecemos ainda às colegas da FGV Direito SP, Luciana Gross Cunha, Eloísa Machado, Marta Machado, Rubens Glezer, Luiza Ferraro, Ana Laura Barbosa, Thiago Amparo, Aline Gonçalves Sousa, Cristine Prestes, Rui Santos e Isabella Jaggi, pelas constantes trocas, incentivos e sugestões.

À Malu Gatto, somos gratas pela oportunidade de apresentar alguns resultados preliminares da pesquisa no *UCL Institute of the Americas* e pelas sugestões e ideias compartilhadas. Também somos gratas a diversas instituições pelo espaço concedido para dialogar com os mais variados públicos, como o King’s College London, a Universidade Presbiteriana Mackenzie, o InternetLab, o Ministério Público Federal, a Ordem dos Advogados do Brasil-Seccional de São Paulo (OAB/SP), o Pinheiro Neto Advogados, entre outros.

Agradecemos a participação de todas as pessoas que prestigiaram o evento de lançamento de nossos resultados parciais, realizado em julho de 2019, em especial a Allyne Andrade, Malu Delgado, Patricia Campos Mello e Mariana Valente, cujos comentários contribuíram enormemente para o aprimoramento da pesquisa.

Agradecemos ainda à professora Lúcia Avelar, pelos comentários, sugestões e, sobretudo, pelo encorajamento para continuarmos nesta linha de pesquisa feitos por ocasião da apresentação da pesquisa em evento do programa de mestrado e doutorado acadêmico da FGV Direito SP em fevereiro de 2020.

Também somos gratas aos constantes diálogos com o Ministério Público, protagonizados por Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, Vera Taberti e Pedro Barbosa Pereira Neto, que nos trouxeram reflexões fundamentais sobre a aplicação da lei eleitoral. Por valorizarem a aproximação com a academia, abriram as portas para que pudéssemos pensar em soluções conjuntas, acentuando o caráter aplicado desta pesquisa.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos a Fundação Getulio Vargas, pelo apoio financeiro e institucional, sem os quais esta pesquisa não teria se tornado viável. Também agradecemos ao Instituto Mattos Filho e ao escritório de advocacia Braga & Ruzzi, que nos concederam os recursos necessários para viabilizar esta publicação.

Catarina Barbieri e Luciana Ramos

COORDENADORAS DA PESQUISA

Sumário executivo

As mulheres são minoria nos espaços de poder e tomada de decisão política. Atualmente, no Brasil, elas ocupam apenas 15% dos assentos na Câmara dos Deputados. Embora esse tenha sido o melhor índice de representação feminina desde a redemocratização, ele ainda está muito abaixo da média mundial, que é de 25%, e ainda mais distante da média das Américas, de 31,7%. Esse cenário de sub-representação é ainda mais marcante para mulheres negras e indígenas. Após as eleições de 2018, as mulheres negras passaram a ocupar apenas 2,5% dos assentos na Câmara dos Deputados, e as mulheres indígenas, menos de 1%, enquanto as mulheres brancas representam 12% do total.

As desigualdades no acesso à política institucional estão relacionadas a uma multiplicidade de fatores. Um deles tem a ver com as regras, formais e informais, que moldam a disputa político-eleitoral. Tendo isso em mente, buscamos entender *qual o impacto de algumas dessas regras na inserção de mulheres na política institucional brasileira*. A pergunta que guiou a realização desta pesquisa foi: **como as regras jurídicas vigentes em 2018 em relação às cotas de candidaturas e de financiamento eleitoral, bem como as regras informais relativas aos capitais políticos e ao uso de redes sociais na campanha, impactaram a dinâmica do processo eleitoral em termos da desigualdade de gênero na política?**

A resposta a essa indagação parte da análise de três dimensões do processo eleitoral: **(i) a seleção de candidaturas e a aplicação da lei de cotas; (ii) a utilização de recursos financeiros e não financeiros no decorrer da campanha; e (iii) o perfil de deputadas e deputados federais eleitos**. A partir da análise de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, das decisões dos tribunais eleitorais, das campanhas em redes sociais e das trajetórias de deputadas e deputados, chegamos a seis resultados centrais, que, no livro, são apresentados de forma mais detalhada em seu capítulo correspondente:

1 As cotas de candidaturas ainda não são plenamente cumpridas, o que reduz o número de mulheres candidatas e, potencialmente, a quantidade de eleitas.

Os desafios para o real cumprimento das cotas de gênero para candidaturas proporcionais continuam presentes no Brasil e tendem a ficar mais intensos com a proibição das coligações em eleições proporcionais.

Ao levarmos em consideração listas de coligações ou partidos que disputam sozinhos (antes da proibição das coligações) a eleição para a Câmara Federal em 2018, identificamos 68 (21,5%) listas em descumprimento com a cota de gênero. Essa proporção cresce para 43,5% quando os partidos são analisados individualmente. Das 866 listas partidárias nos estados, 377 teriam menos de 30% de mulheres. Com menos mulheres candidatas, há menos candidaturas femininas com potencial de serem eleitas e, conseqüentemente, com menos chances de acesso à política institucional.

Neste cenário, o comprometimento dos partidos em selecionar o mínimo legal exigido de 30% de mulheres candidatas, e preferencialmente mais do que o mínimo, é essencial para ampliar a representação de mulheres nas Casas legislativas.

2 A ausência de um conceito jurídico uniforme de candidaturas laranjas prejudica a participação das mulheres na política.

O fenômeno das candidaturas laranjas (ou fictícias) é fruto da má aplicação das cotas de candidaturas, criando um obstáculo à participação das mulheres na política. Esse obstáculo é ainda mais acentuado quando observamos a inexistência de um enquadramento jurídico claro para esse fenômeno. A lei de cotas não define expressamente o que são candidaturas laranjas e quais as sanções aplicáveis. Nesse mesmo sentido, não há uma definição judicial clara e uniforme do conceito de candidaturas laranjas e nem dos elementos que o compõem.

Ao analisarmos as decisões dos tribunais eleitorais descobrimos que os elementos de caracterização da candidatura laranja são diferentes e até mesmo contraditórios entre um processo e outro, bem como dentro de um mesmo processo, entre uma candidatura acusada e outra. Não há consenso entre os processos sequer sobre a premissa básica de que a candidatura laranja seria um descumprimento da legislação eleitoral.

A falta de um conceito uniforme de candidaturas laranjas é problemática porque cria um cenário de loteria judicial. Isto é, a depender de quem julga o processo, os critérios adotados podem ser um ou outro, resultando em decisões com consequências distintas - reconhecendo ou não e, assim, punindo ou não candidaturas. De um lado, esse cenário beneficia os partidos políticos que jogam estrategicamente com o risco de punição e a impunibilidade e, de outro, prejudica especialmente as candidatas, que ficam sem parâmetros para evitar ou se defender de eventual processo judicial contra elas.

Uma definição mais clara e consistente sobre a interpretação das regras eleitorais e sobre os critérios usados pelos tribunais sobre o que são candidaturas laranjas fortaleceria a finalidade das cotas eleitorais de gênero, criadas para promover - e não inibir - a participação das mulheres na política.

3 A ausência de critérios claros para aplicação das cotas de financiamento eleitoral e a consequente dificuldade de fiscalização podem enfraquecer a aplicação das novas regras de financiamento de campanhas de mulheres.

Para analisar o cumprimento das novas regras de financiamento de 2018, tivemos que considerar três cenários diferentes de tipos de candidaturas que são levadas em consideração para a distribuição dos recursos para mulheres e homens. No primeiro, consideramos apenas as candidaturas de mulheres a cargos proporcionais; no segundo,

incluímos as candidaturas majoritárias encabeçadas por mulheres; e no terceiro, incluímos também todas as candidaturas majoritárias que tinham pelo menos uma mulher como vice ou suplente.

A partir da análise destes cenários, os resultados mostram que, com relação ao Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC), três partidos não cumpriram o percentual mínimo sob nenhum dos três cenários analisados. Já com relação ao Fundo Partidário (FP), o resultado é mais grave: oito partidos não cumpriram com o percentual mínimo de recursos para candidatas.

Observou-se também uma diferença muito grande entre os cenários analisados. Quando deixamos de considerar apenas as candidaturas proporcionais e, principalmente, quando incluímos candidatas a vices e suplentes, menos partidos tendem a descumprir com a norma. Esse efeito é mais explícito para os recursos oriundos do FEFC. A porcentagem de partidos que descumpriram a legislação cai de 61,8% sob o primeiro cenário para 8,8% sob o terceiro. Para recursos vindos do FP, essa variação foi de 58,6% para 24,2%.

Essa proporção alta de descumprimento em alguns cenários pode ser resultado da imprecisão sobre quais tipos de candidaturas de mulheres os partidos devem levar em consideração na distribuição dos recursos. Isto é, se a distribuição engloba candidaturas proporcionais e majoritárias, incluindo vices e suplentes, ou apenas proporcionais.

Para evitar esse alto grau de descumprimento, é importante que haja critérios mais precisos sobre a distribuição dos recursos públicos. Isso poderia facilitar a fiscalização e fortalecer o cumprimento das regras pelos partidos políticos.

4 A distribuição de recursos de campanha ficou menos desigual entre mulheres e homens com a cota de financiamento baseada em gênero, mas continua muito desproporcional no que diz respeito à raça das candidaturas.

As novas regras de financiamento eleitoral contribuíram para diminuir as desigualdades de gênero na distribuição de recursos do FEFC e Fundo Partidário nas eleições para deputada/o federal em 2018. Enquanto nas eleições de 2014 os homens receberam 90% dos recursos (sobrando apenas 10% para mulheres), em 2018 essa proporção caiu para 78%, aumentando a fatia das mulheres para 22% dos recursos totais. Apesar dessa melhora, a proporção de recursos destinado a candidaturas femininas ainda está abaixo da quantidade de mulheres presentes na disputa.

As mulheres negras e brancas foram afetadas de formas diferentes pela mudança nas regras de financiamento eleitoral. Ao analisarmos a razão entre a porcentagem de recursos recebidos e a porcentagem de candidaturas para identificar se a distribuição de recursos foi proporcional, considerando o gênero e raça das candidaturas, observamos que a distribuição de recursos nas eleições de 2014 e 2018 foi mais desproporcional para as mulheres negras. Em 2014 e em 2018, elas foram o grupo mais subfinanciado. Em 2014, o segundo grupo mais subfinanciado era o das mulheres brancas. Já em 2018, os homens negros passaram a ter financiamento mais desproporcional do que mulheres brancas, ficando entre os mais subfinanciados, junto com as mulheres negras. As mulheres brancas, por sua vez, chegaram bem próximo da proporcionalidade nas eleições de 2018 e ficaram atrás apenas dos homens brancos, que foi o único grupo sobrefinanciado nas duas disputas eleitorais.

Isso mostra que o principal marcador de diferença mudou: se em 2014 o gênero foi o principal fator que pautou a desigualdade de financiamento, em 2018 a raça foi o fator predominante. Esse dado

revela a importância das novas regras de financiamento para candidaturas negras, que passam a valer nas eleições municipais de 2020.

5 O uso de redes sociais por candidatas nem sempre é capaz de contornar as desigualdades socioeconômicas e a falta de recursos financeiros que marcam a sua campanha.

Durante as eleições, as desigualdades socioeconômicas e a ausência ou escassez de recursos de uma candidatura podem influenciar a forma de fazer campanha. Uma possibilidade de amenizar esses obstáculos é as candidaturas menos privilegiadas buscarem outras estratégias que, em tese, seriam mais baratas (como, por exemplo, o uso das redes sociais). Levando isso em consideração, questionamos se o uso dessas redes pelas candidaturas na disputa eleitoral poderia contornar a falta de recursos de campanha e se as desigualdades socioeconômicas existentes entre as candidaturas em ambiente *offline* seriam ou não reproduzidas no espaço *online*.

A partir do monitoramento das páginas e perfis do Facebook das 465 candidatas que concorreram ao cargo de deputado federal por São Paulo nas Eleições de 2018, durante todo o período de campanha eleitoral, identificamos que o dinheiro importa e que as desigualdades existentes em ambiente *offline* são reproduzidas no espaço online, especialmente no uso das páginas.

Observamos que candidatas com maior receita de campanha possuem mais acesso às ferramentas do Facebook e as utilizam de maneira mais intensa. Candidatas com ensino superior e candidatas brancas possuem mais acesso ao Facebook e utilizam essa rede social de maneira mais intensa do que as mulheres sem ensino superior e mulheres negras presentes na disputa. Candidatas pertencentes a estratos sociais mais elevados, além de possuírem mais acesso, utilizam essa rede social com mais foco em sua campanha quando comparadas com candidatas de estratos mais baixos. E mulheres

mais jovens utilizam de maneira mais intensa o Facebook do que as candidatas de mais idade.

A realização de campanhas em redes sociais, embora pareça relativamente barata se comparada a outras formas de fazer campanha, requer investimento de tempo e de dinheiro, além de habilidades específicas para explorar as funcionalidades da ferramenta. Assim, a oferta de recursos financeiros e a promoção de capacitação podem contribuir para que as candidatas alcancem mais pessoas e ampliem o seu eleitorado por meio das redes sociais.

6 A construção dos capitais políticos pelas novatas eleitas em 2018 passou por caminhos diferentes dos trilhados pelos homens.

Analisando a trajetória e os capitais políticos de deputadas/os que nunca haviam sido eleitas/os para a Câmara dos Deputados – as/os chamadas/os novatas/os –, observamos que o acesso ao campo político se deu de maneira diferente entre mulheres e homens. Houve significativa diferença nos tipos e na frequência de capitais ao compararmos os dois grupos. Quanto ao tipo, verificamos que capitais de sindicatos de trabalhadores e sindicatos patronais apareceram somente entre deputados novatos homens. Quanto à frequência de capitais comuns a ambos os grupos, identificamos que o capital midiático, de movimentos sociais, familiar e religioso foram mais frequentes entre as mulheres do que entre os homens. Já os capitais de cargos militares e outros agentes de segurança pública, de cargos públicos e de cargos partidários apareceram mais para os novatos homens.

Especificamente sobre o capital familiar, vale registrar que ele não é mais tão presente entre as mulheres quanto foi em 2014: se antes, 80% das novatas possuíam capital familiar, em 2018, caiu para 30%.

Esses dados mostram que parte das novatas eleitas em 2018, embora também tenham capitais políticos considerados tradicionais - como o de cargos partidários e familiar - encontraram formas menos tradicionais de conquistar uma cadeira na Câmara Federal, por meio da atuação em movimentos sociais e da visibilidade na mídia. Isso mostra que muitas mulheres acabaram por trilhar novos caminhos e traçar diferentes estratégias para serem eleitas.



APRESENTAÇÃO

20

PARTE 1 | CANDIDATURAS

CAPÍTULO 1

Descumprimento persistente e desafios na fiscalização da cota de gênero para candidaturas proporcionais

27

CAPÍTULO 2

Candidaturas laranjas: um olhar a partir das decisões da Justiça Eleitoral

37

PARTE 2 | CAMPANHAS

CAPÍTULO 3

Introdução e (des)cumprimento das cotas de gênero para os recursos dos fundos públicos de campanha em 2018

59

CAPÍTULO 4

Desigualdades de gênero e raça na distribuição do financiamento público eleitoral: impactos das mudanças de regras

65

CAPÍTULO 5

O uso do Facebook em campanhas eleitorais: novo meio de contornar desigualdades socioeconômicas e falta de recursos tradicionais?

72

PARTE 3 | RESULTADOS ELEITORAIS

CAPÍTULO 6

Deputadas novatas e deputados novatos eleitos em 2014 e 2018: trajetórias e capitais políticos

83

CONSIDERAÇÕES FINAIS

93

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

100

NOTAS METODOLÓGICAS

107

Apresentação¹

A política institucional brasileira é excludente. Ela afasta grupos menos favorecidos na sociedade e privilegia aqueles que historicamente detêm o poder político e econômico, reforçando um ciclo de exclusão e perpetuando desigualdades. O sistema político-eleitoral impõe a pessoas do gênero feminino, negras, indígenas, amarelas, jovens, LGBTQIA+² uma série de obstáculos ao acesso e permanência na política formal. Por esta razão, elas continuam sendo a minoria nos espaços de poder e tomada de decisão política.

Atualmente, negras e negros ocupam 25% dos assentos na Câmara dos Deputados; indígenas, menos de 1%. Em comparação aos homens, mulheres ocupam apenas 15%. Embora esse tenha sido o ápice da representação feminina no Brasil desde a redemocratização, ele ainda está bem abaixo da média mundial, que é de 25%. E está ainda mais distante da média das Américas (31,7%), a região do globo com mais mulheres representadas. Segundo o ranking da União Interparlamentar,³ o Brasil está na posição 141 de um total de 193 países e é o pior colocado entre os

1 A linguagem deste livro busca evitar a forma masculina como regra geral dado que seu foco é olhar para as mulheres. Para tanto, procuramos usar o feminino e o masculino, propositalmente nesta ordem (ex: as candidatas e os candidatos); e a linguagem neutra sempre que possível (ex: candidaturas, ao invés de candidatos). Em alguns momentos, também optamos pela utilização da palavra no feminino e a aplicação de barras, seguida da designação no masculino (ex: candidatas/os), por considerarmos que as barras explicitam uma condição de simetria, diferentemente do uso dos parênteses, que parece indicar um gênero principal e um secundário. A escolha de uma linguagem específica não é um mero detalhe. A linguagem é uma construção social e histórica e contribui para a consolidação de valores e lugares simbólicos. É, portanto, símbolo de poder da visão dominante e precisa não apenas ser repensada, como pode ser modificada a partir de outras perspectivas, como no caso do esforço que ora se propõe de fugir do androcentrismo automático da língua portuguesa.

2 A sigla significa: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Transexuais e Travestis, Queer, Intersexos, Assexuais e outros.

3 Conforme dados disponíveis em: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2020>>. Acesso em 17 de agosto de 2020.

países da América do Sul e Central. Está bem atrás de países como Bolívia, México, Costa Rica e Argentina, em que mais de 40% dos Parlamentos são ocupados por mulheres, chegando a 53% no caso boliviano – um dos únicos países do mundo em que as mulheres superam o número de homens na Câmara Legislativa.

Partindo de uma perspectiva interseccional sobre o fenômeno da inclusão das mulheres brasileiras na política formal, procuramos entender melhor quem são as mulheres eleitas, sobretudo no que concerne à raça/cor e etnicidade, grau de escolaridade, ocupação e idade. Nesse contexto, observamos que dentre as 77 deputadas federais eleitas em 2018, apenas 13 são negras e 1 é indígena.⁴ Mulheres negras e indígenas, portanto, são ainda mais sub-representadas dentro do Congresso Nacional, se comparadas a outros grupos sociais.

Estes dados ilustram uma necessidade premente ao campo de pesquisa de mulheres na política: se as mulheres brasileiras não formam um grupo homogêneo, nem quanto à raça/cor e etnicidade, nem quanto às condições socioeconômicas (renda, escolaridade, idade, etc.), é fundamental que pesquisas sobre mulheres sejam capazes de abordar essas diferenças. Assim, uma das premissas da pesquisa foi que, onde os dados permitiram,⁵ optamos por desagregá-los para

4 Segundo o IBGE, as mulheres compõem 51,8% da população brasileira. Do total de brasileiros, 46,8% se declararam como pardos, 42,7% como brancos, 9,4% como pretos e 1,1% como amarelos ou indígenas. Entre as mulheres, a divisão é a seguinte: 46,2% se autodeclararam pardas; 43,5% brancas; 9,2% pretas e 1,1% amarelas ou indígenas. Se pensarmos na classificação brancas e negras (pretas e pardas), temos a seguinte composição: 55,4% das mulheres são negras e 43,5% são brancas.

5 A autodeclaração de raça/cor e etnicidade, por exemplo, foi uma informação incluída recentemente na ficha que cada candidatura tem no TSE, o que permitiu muitas das análises ora apresentadas. Um grande desafio enfrentado pela pesquisa, no entanto, foi a impossibilidade de encontrar dados oficiais e consistentes sobre mulheres trans. Embora algumas tenham solicitado o uso de nome social, e, com isso, poderíamos depreender quem e quantas são as candidatas trans, não seria um dado confiável, pois nem todas as pessoas trans possuem nome social ou solicitaram tal alteração. Assim, para as próximas eleições é importante pensar na criação de um campo específico e opcional para a declaração da identidade de gênero. Outro dado crucial diz respeito às mulheres indígenas. Quando nos circunscrevemos ao recorte geográfico do estado de São Paulo, a ausência de mulheres autodeclaradas indígenas nos chamou a atenção, visto que o estado possui uma população indígena de cerca de 41.794 pessoas. Em termos absolutos,

melhor entender quem são e como se comportam essas mulheres.

Nossa aposta é que alguns dos gargalos para a chegada de mais mulheres na política institucional, especialmente nos parlamentos, estão nos impactos de regras formais e informais que regem o jogo político-eleitoral sobre estratégias adotadas pelas candidatas, partidos políticos e outros candidatos. **Quais regras são estas e quais são seus impactos na inserção de mulheres na política institucional brasileira?** O que podemos fazer para mudar regras formais e práticas informais que excluem ou dificultam a entrada de mulheres no jogo político-eleitoral?

Tais reflexões, amparadas pela perspectiva teórica do institucionalismo feminista,⁶ nortearam o desenvolvimento da pesquisa “Democracia e Representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero”, e serviram de base aos dados, resultados e conclusões apresentadas neste livro.

Com foco nas eleições de 2018, as perguntas acima ganham formulação específica: como as regras jurídicas vigentes em 2018 em relação às cotas de candidaturas e de financiamento eleitoral, bem como as regras informais relativas aos capitais políticos e ao uso de redes sociais na campanha, impactaram a dinâmica do processo eleitoral em termos da desigualdade de gênero na política?

A ideia de que regras formais relativas às cotas eleitorais de gênero têm de conviver com práticas informais de partidos políticos que

a maior parte vive na região metropolitana da capital do estado.

6 As abordagens neoinstitucionalistas, na ciência política, consideram que as instituições (regras formais e informais) moldam comportamentos dos atores políticos e, por isso, o estudo do funcionamento das instituições políticas é fundamental para uma melhor compreensão dos processos e resultados políticos da atualidade. Acontece que as instituições políticas são marcadas por desigualdades de gênero. Assim, surge uma nova abordagem neoinstitucionalista – o institucionalismo feminista – que analisa como as normas de gênero operam dentro das instituições políticas e como os processos institucionais constroem e reproduzem as dinâmicas de poder baseadas no gênero (Mackay, Kenny e Chappell, 2010; Mackay e Krook, 2011).

buscam, muitas vezes, solapar sua força normativa, tem sido bastante estudada. Jeniffer Piscopo (2016) lista uma série de estratégias já mapeadas, dentre elas: tirar proveito de brechas na legislação, colocar mulheres em distritos perdedores, alocar pouco ou nenhum recurso de campanha para candidatas e manter as instâncias internas de tomada de decisão dos partidos fechadas para mulheres.

Embora a autora aponte para casos em que a informalidade foi vantajosa para as mulheres⁷, na maior parte das vezes, as regras informais colocam as candidatas em uma situação de desvantagem em relação aos candidatos. No caso do Brasil, não apenas as regras informais, mas o desenho das regras formais, especialmente a falta de sanção clara pelo descumprimento de certas condutas, parece ter um papel fundamental na baixa efetividade da política de cotas adotada.

Este livro está dividido em três partes, cada uma respondendo a um conjunto de perguntas relativas às regras formais e informais que regem o jogo político-eleitoral.

Na primeira parte, o foco está nas candidaturas ao cargo de deputada/o federal nas eleições de 2018. No **CAPÍTULO 1**, analisamos se as cotas de candidaturas foram cumpridas pelos partidos nas eleições de 2018. No Brasil, as cotas se aplicam aos cargos de representação proporcional (deputadas/os e vereadoras/es) da seguinte forma: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.⁸ No **CAPÍTULO 2**, examinamos uma forma de má aplicação dessas cotas: as candidaturas conhecidas como laranjas, fictícias ou fantasmas. Neste capítulo, buscamos analisar a atuação

7 Um caso vantajoso apontado por Piscopo (2016) é o de mulheres mexicanas filiadas aos partidos que desenvolveram redes e práticas informais próprias para acabar com a sua exclusão do processo de recrutamento eleitoral, atuando em colaboração com os partidos políticos e com os reguladores.

8 Conforme disposto no artigo 10, parágrafo 3º da Lei Geral das Eleições (Lei Federal nº 9.504, de 1997).

da Justiça Eleitoral em face desses casos, a fim de entender o que significa cumprir a regra de cotas eleitorais de gênero e o que significa descumpri-la, na perspectiva dos tribunais eleitorais.

Na segunda parte do livro, o foco são alguns aspectos da dinâmica das **campanhas eleitorais** e como atrizes e atores se acomodam às regras existentes. Primeiramente, no **CAPÍTULO 3**, analisamos como os partidos aplicaram as novas regras de financiamento público que obrigam a destinação de um percentual mínimo dos recursos às campanhas de mulheres. No **CAPÍTULO 4**, examinamos a distribuição de tais recursos públicos e as estratégias informais dos partidos na alocação de recursos de campanha, chamando atenção para as desigualdades de gênero e raça. Já o **CAPÍTULO 5** está voltado à análise das estratégias de campanha adotadas por candidatas nas redes sociais. Investigamos se uma das redes sociais mais acessadas pela população brasileira – o Facebook – é uma alternativa de realização de campanha para candidatas que recebem pouco ou nenhum recurso dos partidos. A campanha no Facebook foi um atalho à resistência de alguns partidos em apostar na campanha de mulheres?

A terceira e última parte do livro trata dos resultados eleitorais. No **CAPÍTULO 6**, analisamos os capitais políticos e trajetórias de **candidatas e candidatos eleitos**. A seleção de candidaturas e a distribuição de recursos de campanha pelos partidos e coligações são influenciadas por uma espécie de regra informal que valoriza a existência de determinados capitais políticos, principalmente ter algum parente na política e já ter sido eleito em outra eleição. Existem diferenças marcantes entre os capitais políticos e as trajetórias que candidatas e candidatos eleitos têm para entrar na política? Para verificar se há diferenças de gênero nesse percurso, analisamos os capitais e trajetórias das mulheres e homens eleitos pela primeira vez para a Câmara dos Deputados em 2018. Será que a entrada das mulheres na política está apoiada, sobretudo, no capital familiar?

Todos esses questionamentos foram respondidos por meio da análise rigorosa de bases de dados e informações construídas a partir do repositório de dados do TSE e de outras fontes oficiais, além do monitoramento de postagens no Facebook. Ao longo de dois anos, tivemos a oportunidade de testar e refinar alguns métodos de pesquisa para que pudéssemos avançar na produção de conhecimento a respeito da dinâmica eleitoral de 2018 e gerar reflexões teóricas e práticas que possam ser replicadas em outros contextos eleitorais, como em eleições municipais. As conclusões de cada um dos capítulos reforçam a necessidade de promover um processo eleitoral mais justo, capaz de reduzir as desigualdades de gênero e raça na ocupação de cargos eletivos.

Esperamos que este livro seja útil para candidatas/os, lideranças partidárias, pessoas que queiram entrar para a política, políticas/os em geral, advogadas/os eleitoralistas, juízas/es, promotoras/es, jornalistas, ativistas, estudantes e interessadas/os no tema. Para tanto, procuramos fugir do excesso de formalismo comum em estudos acadêmicos e buscamos adotar uma linguagem mais acessível, fluida e direta, reservando o detalhamento da metodologia de pesquisa para o final do livro. Com isso, pretendemos contribuir para qualificar o debate público sobre a representação de mulheres na política institucional, problematizando alguns sentidos comuns, apresentando evidências e promovendo reflexões para a implantação de um sistema político-eleitoral mais justo e democrático.

Boa leitura!

Descumprimento persistente da cota de candidaturas e os desafios na fiscalização com o fim das coligações proporcionais

Uma das maneiras mais comuns de enfrentar o problema da sub-representação de mulheres na política tem sido a adoção de cotas eleitorais de gênero. As recomendações em favor da implementação dessas ações afirmativas nos parlamentos nacionais – resultantes das Conferências Mundiais para as Mulheres realizadas pela ONU nos anos de 1975, 1980 e 1985 e, em especial, de 1995 na capital chinesa Pequim – influenciaram muito a opinião pública, movimentos sociais, academia e atrizes e atores políticos/os. Atualmente, mais de cem países possuem algum tipo de política de cotas de gênero, com o intuito de ampliar a proporção de candidatas aos cargos políticos eletivos (Franceschet, Krook e Piscopo, 2012), em especial nos parlamentos.

As cotas são geralmente classificadas em três tipos (Norris, 2004; Krook, 2009): (i) a *reserva de assentos*, que estipula um número mínimo de vagas nos parlamentos que devem necessariamente ser ocupadas por mulheres; (ii) as *cotas dos partidos*, ações voluntárias por parte das siglas de modo a reservar um percentual de candidaturas para mulheres; e (iii) as *cotas legislativas*, que são normas eleitorais que obrigam os partidos a comporem suas chapas com um percentual mínimo de mulheres.

No Brasil, o caminho até a consolidação das cotas legislativas de gênero tem sido longo. Elas foram introduzidas com a aprovação do artigo 11, §3º, da Lei nº. 9.100/1995, que organizou as eleições municipais de 1996. A norma dispunha que “vinte por cento,

no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” aos cargos proporcionais. A partir de 1997, com a Lei Geral das Eleições (Lei Federal nº. 9.504/1997), a cota legislativa passou a valer para todos os pleitos eleitorais seguintes, estendendo as cotas para os cargos proporcionais nos âmbitos estadual e federal. Essa legislação também trouxe novidades quanto aos percentuais de candidaturas. O percentual mínimo passou para 30%, e o máximo de 70% para cada gênero nas listas partidárias para eleições proporcionais e passou a valer já para as eleições de 1998.

Dez anos depois, a norma parecia não conseguir gerar efeitos significativos no aumento de candidaturas femininas para os cargos proporcionais. Entre 1998 e 2006, a proporção de mulheres entre as candidaturas subiu de 10% para 13%. O que houve foi que, junto com a mudança do percentual mínimo destinado à cota de gênero, aumentou-se também o limite legal do número total de candidaturas a serem indicadas pelos partidos para compor suas listas. O limite aumentou de 100% da magnitude do distrito (número de assentos do estado) para 150%, o que faz com que os 30% de candidaturas para mulheres fiquem, de certa forma, apagadas dentro desses espaços a mais. Além disso, havia o entendimento de que a legislação não obrigava os partidos a compor suas listas na proporção de gênero indicada. Era obrigatória apenas a reserva das vagas, que podiam não ser preenchidas em sua totalidade nos casos em que os partidos não chegassem ao limite de candidaturas permitido. Por exemplo, um partido de São Paulo tinha o direito de lançar 115 candidaturas a deputado federal (150% de 77), sendo que teria de reservar pelo menos 35 vagas para mulheres (30% de 115) e 80 para os homens. Contudo, se o partido decidisse lançar apenas 80 candidaturas, a lista poderia ser composta apenas por homens, pois o partido poderia argumentar que reservou as vagas, mas as mulheres não apareceram. Com o aumento do limite e esse entendimento por parte das autoridades eleitorais, a estipulação da cota acabou sendo praticamente ineficaz.

Para sanar esse problema, em 2009, o dispositivo que orientava a regra da cota de gênero foi alterado pela Lei Federal nº. 12.034, mudando o comando da norma de “**deverá reservar**” para “preencherá”; ou seja, o artigo 10, §3º, da Lei das Eleições passou a ter a seguinte redação: “cada partido ou coligação **preencherá** o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

Essa alteração de termos produziu um resultado importante, especialmente para os tribunais eleitorais, que passaram a entender que a cota eleitoral de gênero havia se tornado obrigatória. Antes, a falta de uma fiscalização mais rígida da regra por parte das autoridades sobre os partidos já vinha sendo apontada como um dos principais motivos que explicariam a ineficácia das cotas de gênero (Alves *et al.*, 2007; Abreu, 2010). Depois de ter se consolidado nos tribunais o entendimento de que as cotas eram obrigatórias – e não meramente indicativas – a proporção de candidaturas femininas cresceu. Em 2010, a porcentagem de mulheres candidatas a cargos proporcionais subiu para mais de 20% e, em 2014 e 2018, em torno dos 30%.

O histórico de burla sistemática da lei de cotas por parte de partidos e coligações, muitas vezes incluindo candidaturas femininas “laranjas”, e a fragilidade das sanções em face dessas irregularidades impõem uma análise rigorosa do real cumprimento das cotas de candidaturas. Assim, antes de se concluir que o efeito das cotas de gênero em eleições proporcionais de lista aberta⁹ tende a ser menos intenso do que em outros sistemas eleitorais (Araújo, 2001b), é preciso ter certeza de que esta regra está sendo efetivamente seguida por aqui.

⁹ Eleições proporcionais de lista aberta são aquelas em que a ordem das listas partidárias é definida pela quantidade de votos que cada candidato recebeu, ou seja, a ordenação das candidatas e candidatos na lista depende dos eleitores. Ela difere do sistema com listas fechadas, onde os eleitores votam em listas partidárias previamente ordenadas pelas lideranças partidárias. Para mais detalhes sobre as diferenças entre os sistemas eleitorais ver Nicolau (2004).

Com o aumento da fiscalização a partir de 2010, será que as cotas de candidaturas por gênero passaram a ser plenamente cumpridas?

A resposta é não. Para se ter uma ideia, nas eleições de 2018 mais de 20% das coligações e/ou listas partidárias para o cargo de deputada/o federal não cumpriram com o mínimo de 30% de candidaturas femininas. De todas as 316 listas registradas, contando todas as Unidades da Federação (UFs), 68 tinham menos de 30% de mulheres na disputa.

A partir das eleições municipais de 2020, haverá mais um complicador para o cumprimento da cota de gênero para candidaturas proporcionais: a proibição de coligações partidárias para este tipo de disputa. Como parte da reforma eleitoral de 2017, a Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, proibiu que partidos políticos disputem conjuntamente eleições para os cargos de vereadora/or, deputada/o estadual e deputada/o federal, a partir de 2020. **Não ter mais coligações significa que os partidos precisarão cumprir com a lei de cotas com suas próprias candidatas.**

Essa obrigação pode ser mais difícil do que parece.

Usando dados das eleições para deputada/o federal em 2018, analisamos o cumprimento dos 30% de candidaturas femininas sob dois cenários: primeiro, analisando as coligações e partidos que saíram sozinhos e depois tomando os partidos de forma isolada. O intuito foi verificar se, na ausência de coligações, os partidos cumpririam com a lei de cotas.

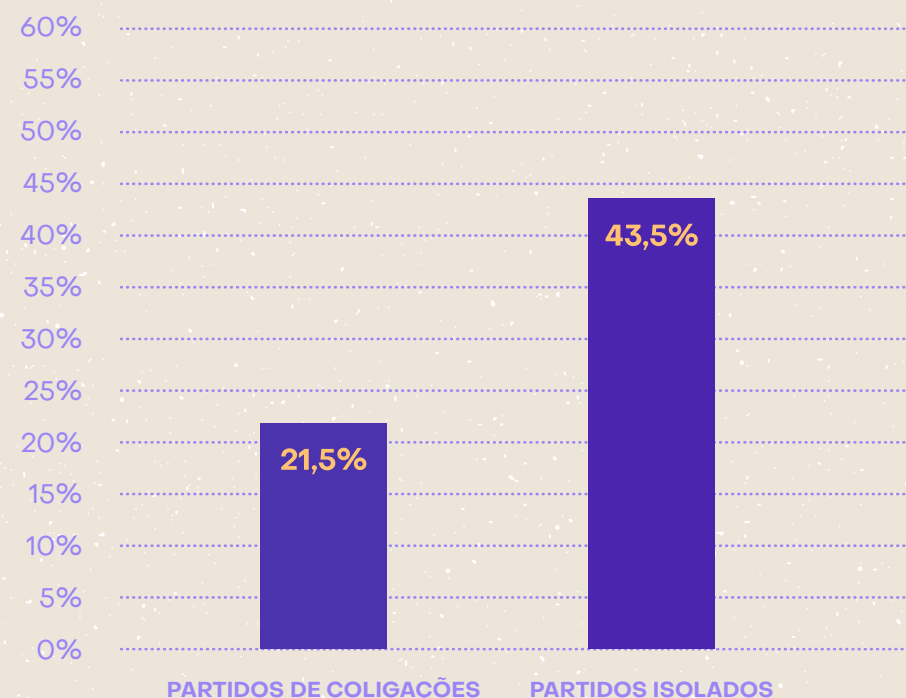
Para ambos, analisamos as listas em cada Unidade da Federação, pois a fiscalização do cumprimento da cota se dá nos Tribunais Regionais Eleitorais de cada estado. Foi calculado o número total de candidaturas em cada lista eleitoral e sua respectiva proporção de mulheres.

Foram consideradas apenas as candidatas e candidatos que chegaram efetivamente às urnas, ou seja, não contabilizamos indeferimentos e renúncias de candidaturas. Essa maneira de analisar o cumprimento

da cota segue entendimento da justiça eleitoral¹⁰ e é uma maneira mais apropriada de averiguar o real cumprimento da legislação.

Listas com menos de 30% de mulheres foram assinaladas como em descumprimento da legislação. No primeiro cenário analisamos 316 listas de coligações ou partidos que disputaram a eleição sozinhos nas 27 UFs. No segundo cenário, cada partido foi analisado individualmente em cada estado, em um total de 866 listas partidárias. O **gráfico 1** mostra a comparação dos dois cenários.

GRÁFICO 1 Porcentagem de listas eleitorais que descumpriram com a cota de gênero para candidaturas a Deputado Federal em 2018 por cenário de análise



Elaboração própria com base em dados do TSE.

¹⁰ O acolhimento do RESPE nº24342/PI pelo TSE admitiu a fiscalização do efetivo cumprimento das cotas ao longo de todo o processo eleitoral e não apenas no momento do DRAP.

Quando a análise é feita levando-se em conta listas de coligações ou partidos que disputam sozinhos, identificamos 68 (21,5%) listas em descumprimento com a norma eleitoral. Essa proporção cresce para 43,5% se os partidos fossem analisados individualmente. Das 866 listas partidárias nos estados, 377 tinham menos de 30% de mulheres.

Apesar de globalmente os partidos lançarem candidaturas femininas em uma proporção próxima dos 30%, ainda descumpriam com as cotas em boa parte dos estados em que disputaram a eleição para deputada/o federal. A tabela 1 mostra o cálculo para cada partido. Nela, vemos que 13 legendas descumpriam as cotas em mais da metade de suas listas. Um total de 26 partidos descumpriam em pelo menos um terço dos estados em que disputaram cadeiras na Câmara Federal. Apenas o NOVO teve pelo menos 30% de mulheres em todas as suas listas de candidatos, possivelmente por ter decidido não se coligar com nenhuma legenda para essa disputa e, assim, ter sido obrigado a cumprir com o percentual mínimo individualmente já em 2018.

TABELA 1 Cumprimento da cota de 30% para candidaturas femininas a Deputada Federal · Partidos isolados - 2018

PARTIDO	CANDIDATURAS FEMININAS (GERAL)	ESTADOS ONDE NÃO CUMPRIU A COTA	% DE ESTADOS ONDE NÃO CUMPRIU A COTA
PMN	27,3%	17	65,4%
PCB	29,0%	8	61,5%
PODE	28,4%	16	59,3%
PP	26,6%	16	59,3%
PPL	30,6%	14	56,0%
PSB	31,7%	15	55,6%
PATRI	30,3%	14	53,8%
PPS	30,7%	14	53,8%

PARTIDO	CANDIDATURAS FEMININAS (GERAL)	ESTADOS ONDE NÃO CUMPRIU A COTA	% DE ESTADOS ONDE NÃO CUMPRIU A COTA
AVANTE	30,4%	13	52,0%
DEM	29,0%	14	51,9%
PDT	30,4%	14	51,9%
PSD	29,8%	14	51,9%
SDD	30,2%	13	50,0%
PHS	30,1%	13	48,1%
PR	32,0%	13	48,1%
PRB	31,2%	13	48,1%
PROS	29,7%	13	48,1%
PSC	32,6%	13	48,1%
PSL	30,7%	13	48,1%
REDE	27,6%	13	48,1%
PSTU	37,1%	7	43,8%
PTB	33,1%	11	42,3%
DC	31,7%	9	36,0%
PT	32,3%	9	34,6%
PMB	41,7%	6	33,3%
AVA	32,6%	8	33,3%
PRP	32,8%	8	32,0%
PV	32,6%	8	29,6%
PCO	55,6%	2	28,6%

PARTIDO	CANDIDATURAS FEMININAS (GERAL)	ESTADOS ONDE NÃO CUMPRIU A COTA	% DE ESTADOS ONDE NÃO CUMPRIU A COTA
PSDB	36,1%	7	25,9%
PCdoB	37,5%	6	22,2%
MDB	36,4%	5	18,5%
PSOL	33,5%	4	14,8%
NOVO	34,4%	0	0,0%

Elaboração própria com base em dados do TSE.

CAPÍTULO 2

Candidaturas “laranjas”: um olhar a partir das decisões da Justiça Eleitoral

O fenômeno das chamadas candidaturas laranjas tem sido tema recorrente no noticiário nacional. A análise das notícias veiculadas na imprensa mostra que temos um conceito que comporta múltiplos sentidos. Há candidatas que recebiam zero votos e não realizavam qualquer movimentação de campanha, seja porque sequer sabiam que eram candidatas, seja porque se candidatavam apenas para ajudar o partido sabendo que sua candidatura era de “fachada”, esperando que fossem candidatas efetivas na próxima eleição.¹¹ Também foram consideradas laranjas as candidatas que tinham o desejo de concorrer mas não recebiam qualquer apoio do partido;¹² e as candidatas convidadas a compor a chapa a partir da promessa de apoio dos partidos, mas que acabaram não recebendo recursos, resultando em poucos votos e pouco ou nenhum ato de campanha.¹³

11 Ver, por exemplo, as seguintes notícias: PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. **G1**, 13 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>>. Acesso em: 01 set. 2020; RACY, Sonia. O mistério das mulheres voto zero. **Estadão**, 13 nov. 2016. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/as-sem-voto/>>. Acesso em: 01 set. 2020; ROSSI, Amanda; MAZOTTE, Natália. Partidos recorrem a candidatas “fantasmas” para preencher cota de 30% para mulheres. Gênero e número, 27 out. 2016. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/>>. Acesso em: 01 set. 2020.

12 Cf., por exemplo, PINHEIRO, Lara; ACAYABA, Cíntia. Suspeitas de serem ‘laranjas’, candidatas dizem que foram usadas por partidos em SP: ‘Nunca mais vou concorrer’. **G1**, 25 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/02/25/suspeitas-de-serem-laranjas-candidatas-dizem-que-foram-usadas-por-partidos-em-sp-nunca-mais-vou-concorrer.ghtml>>. Acesso em: 01 set. 2020.

13 É o caso das candidatas iludidas, descritas aqui: CUBAS, Marina Gama. Queixas de candidatas indicam novo perfil de laranjas nas eleições. **Carta Capital**, 12 jan. 2019. Disponível em:

Os resultados de nossa análise mostram que os desafios para o real cumprimento das cotas de gênero para candidaturas proporcionais continuam presentes no Brasil e tendem a ficar mais intensos com a proibição das coligações em eleições proporcionais. Partidos políticos terão que adequar substancialmente suas listas eleitorais para cumprirem com a legislação.

É importante ressaltar que essa análise foi feita em um cenário em que os partidos podiam usar estrategicamente as coligações para cumprirem com a cota de gênero. De fato, essa permissão influencia a decisão das lideranças partidárias e sua proibição também deve ser um fator crucial para que os partidos mudem a composição de suas listas. **De todo modo, é grave notarmos que, mesmo com as coligações, 21,5% das listas – mais de um quinto – ainda ficaram em desacordo com a legislação eleitoral.** Também é grave notarmos que praticamente todos os partidos estariam em descumprimento se fossem analisados individualmente, com mais de um terço deles não tendo 30% de mulheres em mais da metade dos estados em que disputaram as eleições.

A sociedade e, especialmente, a Justiça Eleitoral, deverá ficar muito atenta ao cumprimento da cota nas eleições municipais de 2020.

Nossa análise trouxe um parâmetro de descumprimento muito alto que, acreditamos, poderá ser corrigido pelos partidos políticos neste ano se estes se empenharem em incluir, de fato, candidaturas femininas às disputas proporcionais nos municípios em que estiverem presentes.

Mais recentemente, surgiram as candidatas laranjas usadas para *desvio de verbas eleitorais dos fundos públicos* para candidatos homens¹⁴.

Embora este tema esteja recorrentemente nos noticiários brasileiros, há ainda poucos trabalhos acadêmicos sobre o assunto. Partindo da noção de que as candidaturas laranjas são as extremamente não viáveis, há um artigo que cria uma tipologia para explicar as diversas nuances que esse fenômeno pode comportar (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019). Os quatro tipos de laranjas criados pela autora e autores variam segundo as dimensões da legalidade e da intencionalidade. São eles : *laranjas em licença*, *laranjas não consensuais*, *laranjas ingênuas* e *laranjas estratégicas*.¹⁵ Todas essas formas de laranjas, segundo a autora e autores, desafiam o espírito da lei de cotas e configuram uma aplicação equivocada das cotas eleitorais de gênero. Algumas situações

<<https://www.cartacapital.com.br/politica/queixas-de-candidatas-indicam-novo-perfil-de-laranjas-nas-eleicoes/>>. Acesso em: 01 set. 2020; LINHARES, Carolina. Mesmo com fundo específico para mulheres, eleição teve candidatas iludidas. **Folha de S. Paulo**, 19 dez. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/mesmo-com-fundo-especifico-para-mulheres-eleicao-teve-candidatas-iludidas.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2020.

14 Ver, por exemplo, as seguintes notícias: BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Ministro de Bolsonaro criou candidatos laranjas para desviar recursos na eleição. **Folha de S. Paulo**, 04 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/ministro-de-bolsonaro-criou-candidatos-laranjas-para-desviar-recursos-na-eleicao.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2020; Entenda as evidências e as versões dos envolvidos em esquema de laranjas do PSL. **Folha de S. Paulo**, 11 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/entenda-as-evidencias-e-as-versoes-dos-envolvidos-em-esquema-de-laranjas-do-psl.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2020.

15 As *laranjas em licença* são, segundo a autora e autores, servidoras/es públicos que não fazem campanha, pois usam sua candidatura ou para tirar férias de dois meses financiadas pelo Estado, ou para trabalhar na campanha de outra pessoa. As *laranjas não consensuais*, por sua vez, são candidatas/os que têm suas candidaturas registradas por funcionários do partido sem seu consentimento, sendo comum, neste caso, o uso dos nomes de algumas mulheres sem seu consentimento por partidos que precisavam de candidatas para que suas listas de candidatura estivessem em conformidade com a cota. Já as *laranjas ingênuas* são mulheres filiadas que são solicitadas pelos dirigentes do partido a colocar seu nome na lista e realmente fazer uma campanha para valer, mesmo sem receber apoio da agremiação. Por fim, as *laranjas estratégicas* são aquelas candidaturas extremamente inviáveis que representam uma estratégia deliberada por parte das/os candidatas/os, que buscam se candidatar mesmo sabendo que vão perder, mas essa eleição pode fazê-las/os conhecidas/os e levá-las/os a ganhar uma eleição futura.

podem, inclusive, ser consideradas fraude pela lei eleitoral. É importante ressaltar que há candidaturas laranjas de homens e mulheres. Mas, nos últimos anos, esse fenômeno se tornou generificado, afetando mais as mulheres do que os homens (GATTO e WYLIE, 2018; PASSARINHO, 2019).¹⁶ À medida que os tribunais eleitorais passaram a punir com mais rigor os partidos que descumprem as cotas de candidaturas, as agremiações partidárias passaram a indicar mais mulheres como candidatas, com a única finalidade de alcançar numericamente o mínimo de 30% e evitar que sejam punidos por não cumprirem com este percentual.

A má aplicação da lei de cotas representada pelo fenômeno das candidaturas laranjas é, portanto, um obstáculo significativo à inserção de mais mulheres na política. Consiste, em geral, no registro de candidatas com o objetivo de atingir o percentual mínimo determinado pela lei, sem que essas candidatas de fato recebam apoio dos partidos, seja no formato de recursos financeiros para o desenvolvimento de uma boa campanha, seja no apoio simbólico capaz de dar mais visibilidade a essas candidatas e alguma chance de se elegerem.

Acontece que o dispositivo legal não fornece um conceito claro do que são exatamente candidaturas laranjas (também chamadas de fictícias ou fantasmas), que prejudicam o processo eleitoral. O artigo, seja na sua redação original de 1995, seja nas subsequentes reformas, é vago neste ponto. Além disso, não há a previsão de uma sanção específica pelo descumprimento da lei de cotas, cabendo ao Judiciário interpretá-la e definir seus contornos.

Assim, para compreender como a Justiça Eleitoral – que é responsável por solucionar os conflitos derivados do jogo político-eleitoral – entende o fenômeno das candidaturas laranjas, precisamos analisar as decisões dos tribunais eleitorais. Afinal, quais critérios os tribunais têm utilizado para definir o que seriam candidaturas laranjas/fictícias?

16 Cf. PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. **BBC**, 08 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>>. Acesso em: 01 set. 2020.

Para responder esta pergunta, estudamos os 93 processos julgados pela Justiça Eleitoral até novembro de 2018 que discutem a existência ou não de candidaturas laranjas/fictícias no contexto da aplicação do art. 10, §3º, da Lei 9.504/97.

QUEM PROPÕE: Por quem os processos foram propostos?

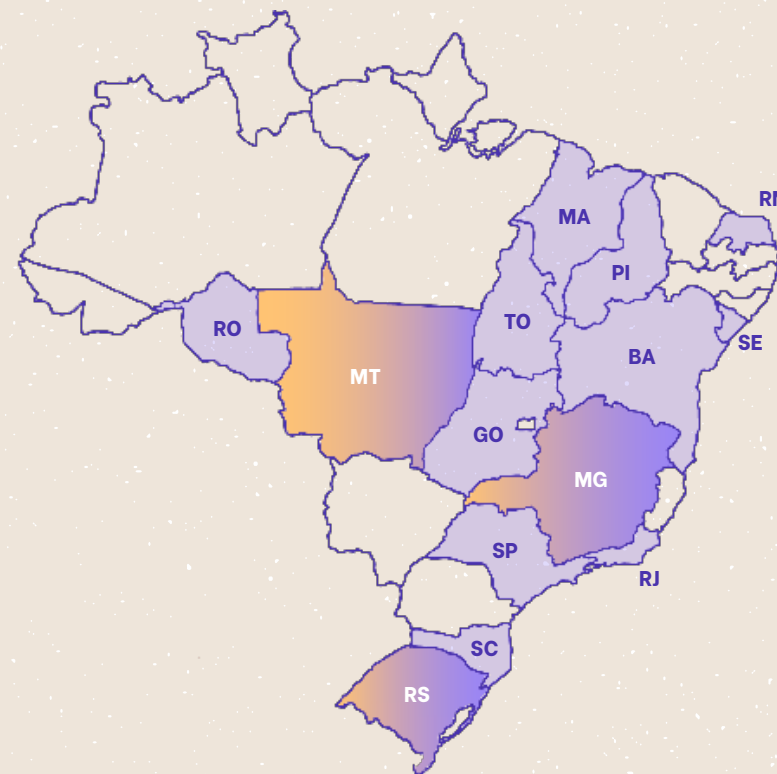
O Ministério Público Eleitoral-MPE, um dos fiscais da lei, sobressaiu-se como o ator de maior protagonismo, estando presente no polo ativo em 57 dos 86¹⁷ processos em que foi possível identificar o polo ativo. Os demais processos contaram com a iniciativa de *partidos, coligações e/ou candidatas(os) de oposição*, questionando o cumprimento da cota de candidatura por parte de seus adversários na disputa eleitoral.

QUANDO: A quais eleições os processos se referem?

Todos os processos tratam de candidaturas a eleições municipais, ocorridas em dois anos em específico: 2012 (5 processos; 5%) e, principalmente, 2016 (88 processos; 95%) – o que revela que o questionamento judicial de candidaturas fictícias é um movimento muito recente e de âmbito local. *Recente*, porque a legislação que estabelece a cota de candidatura está valendo desde 1997, o que significa que essa questão demorou 15 anos e 7 eleições proporcionais¹⁸ para ser levada aos tribunais, somente aparecendo, timidamente, nas eleições de 2012, e, em peso, nas de 2016. *Local*, porque se restringe ao âmbito municipal, não alcançando os âmbitos estaduais e federais. Nesse sentido, vale apontar a relevância do presente estudo para as eleições municipais de 2020.

17 Nem todos os processos continham informações sobre quem eram ou que função exerciam os autores das ações que originaram esses processos. Apenas 86 dos 93 processos qualificaram quem propunha a ação (polo ativo). Por isso, ao apresentar os resultados quantitativos, consideramos o total de 86 processos (e não 93).

18 Eleições proporcionais são aquelas em que se elegem representantes para os cargos de deputada/o federal, de deputada/o estadual (ou distrital) e de vereança.



ONDE: Em quais unidades federativas (UF's) os processos foram propostos?

Três estados concentram o maior número de processos: *Minas Gerais, Mato Grosso e Rio Grande do Sul*. Os demais se originaram em São Paulo, Tocantins, Rio de Janeiro, Piauí, Bahia, Santa Catarina, Rondônia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Goiás e Sergipe, respectivamente.¹⁹ Isso nos mostra que a suspeita da existência do fenômeno de candidaturas fictícias está presente em todo o Brasil, alcançando todas as regiões do país.

19 A distribuição de processos por unidade federativa se deu da seguinte forma: **Minas Gerais** (36; 38,70%), **Mato Grosso** (13; 13,97%) e **Rio Grande do Sul** (10; 10,75%). Os demais se originaram em São Paulo (7; 7,52%), Tocantins (6; 6,45%), Rio de Janeiro (5; 5,37%), Piauí (4; 4,30%), Bahia (3; 3,22%), Santa Catarina (3; 3,22%), Rondônia (2; 2,15%), Maranhão (1; 1,07%), Rio Grande do Norte (1; 1,07%), Goiás (1; 1,07%) e Sergipe (1; 1,07%).

O QUE: O que decide a Justiça Eleitoral nesses processos?

Em relação ao desfecho dos processos, 76 dos 93 analisados, sua grande maioria (82%), decidiram pelo *não* reconhecimento da existência de candidaturas fictícias. Em contraste, apenas 6 dos 93 processos (o equivalente a 6% do total) terminam por *reconhecer* a existência de candidaturas fictícias. Ou seja, há pouquíssimos processos em que houve o reconhecimento de candidaturas fictícias. Isso não só quando comparados com os 76 processos de não reconhecimento, mas também quando comparados com os 11 processos (12% do total encontrado) em que sequer houve um julgamento sobre a existência de candidaturas fictícias – quase o dobro, portanto, em relação aos de reconhecimento. Esses 11 processos de *não julgamento* sobre a existência de candidaturas fictícias representam aqueles que foram extintos por questões meramente processuais,²⁰ sem que houvesse decisão quanto à alegação de candidatura fictícia. Esses resultados estão sintetizados no gráfico a seguir.

GRÁFICO 2 Desfecho dos processos coletados



20 Nestes 11 processos consideramos tanto extinções sem resolução de mérito, quanto extinções com resolução de mérito especificamente por decadência do direito de propor a ação, em casos de ausência de litisconsórcio passivo necessário, isto é, em casos que o tribunal decide que o autor deixou de chamar tempestivamente ao polo passivo todos aqueles que necessariamente deveriam integrá-lo.

Para investigarmos os contornos legais das candidaturas fictícias construídos pela Justiça Eleitoral, optamos por nos restringir aos seis processos de reconhecimento.²¹ Apesar de serem poucos, partimos do pressuposto de que o reconhecimento da existência de candidaturas fictícias teria de ser fundamentado em um conceito *positivo* do ilícito. Ou seja, um conceito que diz o que efetivamente são candidaturas fictícias, quais suas características e como identificá-las – ao invés de um conceito negativo, que nos diria apenas o que não são candidaturas fictícias, deixando suas características “nas entrelinhas”.

Tal investigação buscou responder às seguintes perguntas: quais os elementos de caracterização de candidaturas fictícias? Os resultados das decisões são capazes de orientar condutas futuras dos partidos, candidatas e candidatos? Ou seja, os critérios são claros? Os critérios são uniformes entre um processo e outro? Em que tipo de provas se fundamentam?

Nossa hipótese foi de que não encontraríamos uma coerência argumentativa entre os seis processos de reconhecimento de candidaturas fictícias, o que indicaria que mesmo critérios positivos, por serem tão distintos, não dariam às atrizes e atores balizas claras sobre o que é lícito ou ilícito – deixando candidatas desprotegidas, à mercê do posicionamento pessoal sobre a pertinência da lei de cotas, levando a um cenário de loteria judicial, em que não há qualquer previsibilidade de qual será a decisão.

Chama a atenção o fato de serem *todos* referentes às eleições do ano de 2016, o que reforça nosso diagnóstico de que o problema das candidaturas fictícias no âmbito jurídico é extremamente recente – não só quanto a sua chegada aos tribunais, mas também quanto ao seu reconhecimento pelos mesmos. Ainda, é importante destacar que todas as acusadas de serem laranjas nos seis processos analisados são

21 São eles: Processo nº0000697-39.2016.6.19.0255 (“Caso de Carapebus”); Processo nº0000723-97.2016.6.19.0138 (“Caso de Queimados”); Processo nº0000566-93.2016.6.21.0001 (“Caso de Porto Alegre”); Processo nº0000370-54.2016.6.26.0173 (“Caso de Santa Rosa de Viterbo”); Processo nº0000193-92.2016.6.18.0018 (“Caso de Valença do Piauí”); e Processo nº0000001-11.2017.6.24.0002 (“Caso de Biguaçu”).

mulheres, o que reforça o diagnóstico de que o fenômeno se tornou generificado (GATTO e WYLIE, 2018; PASSARINHO, 2019).

A análise das decisões de cada processo foi feita por meio da técnica de codificação, isto é, pela atribuição de códigos (“categorias-chave”) a trechos das decisões. No caso, os códigos criados se referiam ao elemento de caracterização de candidaturas fictícias expressado por determinado trecho, de modo que um mesmo código pudesse ser atribuído a mais de um trecho, de um mesmo ou de diferentes processos. Com isso, pudemos examinar quais foram os elementos de caracterização utilizados e as diferentes relações entre eles (semelhança, diferença ou contradição).

Encontramos uma enorme variedade de elementos de caracterização em um conjunto tão restrito de apenas 6 processos. São 23 no total:

TABELA 2
Elementos de caracterização de candidaturas fictícias

Os campos preenchidos com 🍷 indicam a presença do elemento no caso. Os campos preenchidos com 🍷 indicam que o elemento foi citado apenas para ser negado enquanto critério de decisão. Os campos vazios indicam a ausência do elemento do caso.

	CASO DE CARAPEBUS	CASO DE QUEIMADOS	CASO DE PORTO ALEGRE	CASO DE SANTA ROSA DO VITERBO	CASO DE VALENÇA DO PIAUI	CASO DE BIGUAÇU
ASPECTO SUBJETIVO DA CONDUTA	🍷	🍷	🍷	🍷	🍷	🍷
AUSÊNCIA DE ATO DE CAMPANHA EM FAVOR PRÓPRIO	🍷		🍷	🍷	🍷	🍷
VOTAÇÃO ZERADA OU BAIXA	🍷		🍷	🍷	🍷	🍷
REALIZAÇÃO DE CAMPANHA EM FAVOR DE OUTRA/O CANDIDATA/O	🍷	🍷			🍷	🍷

	CASO DE CARAPEBUS	CASO DE QUEIMADOS	CASO DE PORTO ALEGRE	CASO DE SANTA ROSA DO VITERBO	CASO DE VALENÇA DO PIAUI	CASO DE BIGUAÇU
DESINTERESSE EM SUA CANDIDATURA				🍷	🍷	🍷
INCOERÊNCIA SOBRE O MOTIVO DE DESISTÊNCIA		🍷		🍷	🍷	
AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO DA DESISTÊNCIA DE CANDIDATURA		🍷	🍷			🍷
AUSÊNCIA DE GASTO DE CAMPANHA	🍷					🍷
EXISTÊNCIA DE FAMILIAR DISPUTANDO O MESMO CARGO					🍷	🍷
IRREGULARIDADE NA MOVIMENTAÇÃO BANCÁRIA				🍷	🍷	
IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS				🍷	🍷	
NÃO RECEBIMENTO DE RECURSOS FINANCEIROS DO PARTIDO	🍷	🍷				
NÃO REQUERIMENTO/ INÉRCIA DE SUBSTITUIÇÃO DA CANDIDATURA DESISTENTE		🍷			🍷	
AUSÊNCIA DE EXEMPLAR DO MATERIAL DE CAMPANHA NOS AUTOS				🍷		
COERÇÃO/PRESSÃO PARA SE CANDIDATAR						🍷
CONTRADIÇÃO SOBRE O NÚMERO DE SANTINHOS ENCOMENDADOS				🍷		

	CASO DE CARAPEBUS	CASO DE QUEIMADOS	CASO DE PORTO ALEGRE	CASO DE SANTA ROSA DO VITERBO	CASO DE VALENÇA DO PIAUÍ	CASO DE BIGUAÇU
DESCONHECIMENTO DE DINÂMICA PARTIDÁRIA E/OU ELEITORAL				🍊		
DESCONHECIMENTO SOBRE A GRÁFICA QUE PRODUZIU O MATERIAL DE CAMPANHA				🍊		
INÉRCIA DO PARTIDO EM SANAR OS VÍCIOS DO REGISTRO DE CANDIDATURA			🍊			
NÃO CUMPRIMENTO FORMAL DO REGISTRO DE CANDIDATURA			🍊			
PEDIDO DE LÍDER PARTIDÁRIO PARA QUE SE CANDIDATE VISANDO AO PREENCHIMENTO DA COTA				🍊		
RECEBIMENTO DE LICENÇA REMUNERADA ENQUANTO SERVIDORA PÚBLICA					🍊	
SIMULAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA			🍊			

Elaboração própria com base nos documentos dos casos disponíveis nos sites institucionais dos respectivos TREs e do TSE.

Dos 23 elementos de caracterização de candidaturas fictícias encontrados,²² quase metade (10) aparece de forma avulsa, ou seja, aparece somente em 1 dos 6 casos analisados - o que já indica haver um alto grau de dispersão entre os elementos. Assim, na tentativa de identificar potenciais critérios de decisão que fossem uniformes, focamos nos 4 elementos de caracterização de candidaturas fictícias que estiveram presentes na maioria dos casos analisados.

²² Isso sem contar com os 17 elementos subordinados a esses elementos-chave, que traziam detalhamentos, como o tipo de irregularidade na movimentação bancária e afins. A lista completa dos elementos pode ser conferida na nota metodológica deste livro.

Aspecto subjetivo da conduta

O aspecto subjetivo da conduta diz respeito à psique da pessoa que pratica uma ação. Há três conceitos jurídicos que a Justiça Eleitoral utiliza para tratar das diferentes manifestações desse elemento: dolo, má-fé e desídia. *Dolo* é a intenção de fazer algo não permitido pelo direito (ilícito), é ter a consciência de que o que se faz é ilícito e a vontade de fazê-lo mesmo assim. No presente contexto, seria a consciência e a vontade de burlar a lei de cotas de candidaturas – tanto por parte do partido ou coligação que registrou a candidatura fictícia, quanto pela própria candidata fictícia, e, ainda, pelas candidatas e candidatos pertencentes à sua coligação. *Má-fé* é o agir de forma desleal, desonesta, antiética, maldosa, com o objetivo de enganar, sabendo que se faz algo moralmente reprovável ou ilícito. Na presente discussão, seria registrar candidaturas fictícias para burlar a lei de cotas de candidatura e tentar enganar a Justiça Eleitoral apresentando falsos motivos de desistência, fazendo maquiagem contábil e condutas afins para esconder o caráter fictício da candidatura registrada. *Desídia* seria a negligência, isto é, o deixar de tomar as devidas precauções para evitar a burla à lei. No presente contexto, em relação ao partido, seria deixar de fiscalizar as candidaturas, ou seja, não acompanhar se fazem campanha e se as contas prestadas são legítimas, ou deixar de requerer a substituição da candidata que desistir. Em relação às próprias candidatas fictícias, seria deixar de contestar o partido que as registra sem seu consentimento, deixar de avisar o partido sobre sua desistência, deixar de contestar o partido que não buscou substituí-las sabendo de sua desistência e condutas afins que demonstram falta de cuidado.

O elemento de caracterização de candidatura fictícia “aspecto subjetivo da conduta” foi citado em *todos* os seis casos em exame. No entanto, isso não significa que a aplicação do elemento é clara e uniforme, servindo como parâmetro para orientar a conduta de candidatas/os, partidos e coligações quanto ao que seria uma candidatura fictícia. Isso porque o elemento “aspecto subjetivo da conduta” foi tratado de maneira oposta nos casos: alguns o consideraram como critério essencial de caracterização da

candidatura fictícia, enquanto outros o mencionavam apenas para rejeitá-lo como critério relevante.

Em 2 dos 6 casos, o elemento foi considerado *necessário* para caracterizar o ilícito da candidatura fictícia. No **CASO DE QUEIMADOS**, exigiu-se a comprovação de “aspecto subjetivo da conduta” tanto por parte das candidatas tidas como fictícias quanto dos dirigentes partidários. A juíza entendeu que as candidatas tidas como fictícias nunca tiveram a intenção de efetivamente serem candidatas e teriam se registrado sabendo disso. Também os dirigentes partidários (o presidente e a vice-presidenta) teriam clara consciência disso e nada fizeram para sanar o problema com o objetivo de burlar a lei e, provavelmente, beneficiar o candidato para o qual essas candidatas fizeram campanha. De maneira semelhante, o **CASO DE BIGUAÇU** exigiu a comprovação do “aspecto subjetivo da conduta” por parte das candidatas tidas como fictícias, bem como das demais candidatas e candidatos da coligação. Ou seja, exigiu-se um ajuste de vontades, que seria uma espécie de “complô” entre eles para fraudar a lei de cotas de candidaturas. Esse critério, contudo, foi usado apenas para uma das duas candidatas acusadas – no caso o tribunal entendeu que este não teria sido satisfeito por falta de provas e, por isso, ela não foi considerada fictícia.

Em contraste, os outros 4 casos entenderam que esse elemento é desnecessário à configuração de uma candidatura laranja, de modo que a sua existência independeria do intuito ou não de fraudar a lei. No **CASO DE SANTA ROSA DO VITERBO**, o tribunal dispensou a comprovação do “aspecto subjetivo da conduta” por parte das candidatas. Ou seja, mesmo que as candidatas tidas como fictícias não tenham colaborado ativamente com ou não estejam sequer cientes de que estavam sendo usadas como meio de o partido burlar a lei de cotas, poderiam ser reconhecidas e sancionadas como candidaturas fictícias. Isso porque o tribunal afirma que a fraude está no desvirtuamento da normalidade das eleições e da finalidade das cotas de candidaturas no sentido de promover a participação de mulheres na política.

O mesmo posicionamento foi manifestado pelo **CASO DE PORTO**

ALEGRE, mas em relação ao *partido*, em vez das candidatas. Já nos **CASOS DE CARAPEBUS** e de **VALENÇA DO PIAUÍ**, o tribunal exige a comprovação do “aspecto subjetivo da conduta” somente para o momento posterior e resultante do reconhecimento de candidatura fictícia: o de aplicação da sanção. Em ambos os casos, o tribunal entende que sua comprovação é necessária para a aplicação da sanção de *inelegibilidade*, já que tem caráter pessoal, isto é, já que é aplicada a uma pessoa em razão do que ela em específico tenha feito. Assim, só se exige prova de que a pessoa tenha conhecimento e de que tenha participado da fraude para decidir sobre a sanção, e não sobre a existência ou não de candidaturas fictícias.

Essas contradições nos mostram que o “aspecto subjetivo da conduta” é um elemento de caracterização ainda em disputa pela Justiça Eleitoral. Portanto, falha em orientar condutas, já que manda mensagens ambíguas a candidatas/os, partidos e coligações. Serão punidos mesmo se não tiveram o intuito de fraudar a lei? A resposta acaba por depender da aleatoriedade da distribuição dos processos a esta/e ou àquela/e julgadora/or.

Ausência de atos de campanha em favor próprio

Não ter feito campanha para si mesma/o foi considerado como elemento de caracterização de candidatura fictícia em 5 dos 6 casos analisados.

No **CASO DE CARAPEBUS**, a ausência de atos de campanha em favor próprio foi um dos elementos de caracterização apontados pelo tribunal como relevantes. Sua comprovação se deu por meio de documentos: fotografias da candidata em reuniões e caminhadas nas quais ela divulgava material de campanha *apenas* das candidatas a prefeita e vice-prefeita de sua coligação; e atividades nas redes sociais, mais especificamente, as postagens em seu perfil do Facebook, verificando-se que não havia *sequer uma* postagem em favor de campanha própria, apenas em favor de outra pessoa.

No **CASO DE SANTA ROSA DO VITERBO**, a ausência de atos de campanha em favor próprio foi indicada como elemento central

para configurar uma candidatura como fictícia, com todos os outros elementos reforçando este ponto. No **CASO DE VALENÇA DO PIAUÍ**, o elemento de ausência de atos de campanha em favor próprio foi explicitamente indicado somente em relação à primeira das cinco candidatas acusadas. No máximo, pode-se dizer que também foi utilizado *implicitamente* em relação à terceira candidata acusada em razão de o tribunal ter utilizado elemento conexo a este: o de ausência de gasto de campanha. O reconhecimento das demais candidaturas como fictícias foi feito com base em outros elementos completamente distintos – cada candidata acusada teve seu próprio conjunto de critérios para determinar se eram ou não fictícias; ou seja, em um mesmo tribunal, dentro de uma mesma decisão, não houve uniformidade argumentativa.

Já nos Casos de Porto Alegre e de Biguaçu, a ausência de atos de campanha em favor próprio foi tida como *mero indício* de candidatura fictícia. No **CASO DE PORTO ALEGRE**, o elemento determinante foi a simulação de registro de candidatura. Na linguagem jurídica, a “simulação” significa que a declaração de vontade expressada – no caso, de se registrar como candidata – foi falsa, em um acordo com a parte contratante – o partido ou a coligação que está “recrutando” essa candidata para concorrer por sua legenda –, com o objetivo de burlar a lei – a lei de cotas de candidatura. Para chegar à conclusão de que o registro de candidatura foi simulado, o tribunal aponta o não cumprimento dos requisitos formais de tal registro e a inércia do partido em sanar seus vícios, isto é, a falta de documentos e assinatura da candidata necessários para sua aprovação. Considerando que esses requisitos são o mínimo para uma pessoa se candidatar e que seriam facilmente supríveis no caso de uma candidatura legítima, o tribunal interpretou essa inércia como indiferença, desinteresse tanto do partido, quanto da candidata tida como fictícia na preservação de sua candidatura. A vontade declarada de se candidatar, portanto, seria falsa – não se tinha o real objetivo de participar da política. Na verdade, o objetivo de apresentar tal registro seria exclusivamente para o cumprimento do percentual mínimo estabelecido pela

lei de cotas, burlando a finalidade da lei de conferir “equilíbrio aos gêneros”.²³ Neste ponto, o tribunal traz como critério de identificação de candidaturas fictícias não só a comprovação de que o registro de candidatura tenha sido simulado, mas também de que tenha sido “*crucial e determinante*”²⁴ para se alcançar o piso mínimo de 30% de candidaturas apresentadas na lista do partido ou coligação – ou seja, sem esse registro, não se cumpriria o percentual exigido. No **CASO DE BIGUAÇU**, o tribunal entendeu que a segunda das candidatas acusadas não seria fictícia porque, embora não tenha provado que efetivamente fez atos de campanha – o que, a princípio, seria necessário para “escapar” do critério de ausência de atos campanha –, (i) a candidata apresentou gastos de campanha na prestação de contas, (ii) as contas foram aprovadas e (iii) a candidata teria participado de reuniões de orientação sobre campanha realizadas pelo partido. Esses fatos tiveram como única fonte de comprovação o testemunho da contadora em favor da defesa da candidata.

No entanto, sua presença na maioria dos casos não garante que o elemento “ausência de atos de campanha em favor próprio” seja um bom parâmetro de decisão. Na verdade, vemos que tal elemento não é suficiente, por si só, para identificar quais candidaturas são fictícias. Existem inúmeras justificativas para não se fazer campanha, como não ter recebido recursos informacionais ou financeiros por parte do partido. Assim, não necessariamente comprova que a candidatura é fictícia. Tanto o é que 2 dos 5 casos que utilizaram este elemento o consideraram como “mero indício”, ou seja, como elemento que indicaria apenas a *possibilidade* de se tratar de uma candidatura fictícia, mas que *não provaria* em definitivo sua existência.

23 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do estado do Rio Grande do Sul (TRE-RS). Recurso Eleitoral (RE) nº566-93. Relator: SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES. Data de julgamento: 11/10/2016. p. 9.

24 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do estado do Rio Grande do Sul (TRE-RS). Recurso Eleitoral (RE) nº566-93. Relator: SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES. Data de julgamento: 11/10/2016. p. 8-9.

Votação zerada ou baixa

A obtenção de zero ou poucos votos foi indicada como elemento de caracterização de candidatura fictícia por 5 dos 6 casos analisados.

No **CASO DE CARAPEBUS**, a votação zerada ou baixa só foi utilizada como elemento de candidatura fictícia porque apoiada pelos seguintes elementos considerados determinantes: (i) a ausência de atos de campanha em favor próprio; (ii) a ausência de gasto de campanha; (iii) o não recebimento de recursos financeiros por parte do partido; e (iv) a realização de campanha em favor de outras candidatas. No **CASO DE PORTO ALEGRE**, a votação zerada ou baixa, assim como a ausência de campanha em favor próprio e a ausência de comunicação da desistência de candidatura, foi tomada como mero indício. O critério determinante, como já mencionado, foi a simulação do registro de candidatura para o cumprimento matemático das cotas de gênero. No **CASO DE SANTA ROSA DO VITERBO**, os elementos determinantes comuns a todas as três candidatas acusadas, como já mencionado, foram (i) a ausência de atos de campanha em favor próprio; (ii) a ausência de exemplar de material de campanha; (iii) a irregularidade na movimentação bancária da conta de campanha da candidata; (iv) o desinteresse em sua candidatura; e (v) a incoerência sobre o motivo de desistência.

No **CASO DE VALENÇA DO PIAUÍ**, o elemento de votação zerada ou baixa foi utilizado somente para as quarta e quinta candidatas das 5 acusadas. Em relação à quarta candidata, precisou de uma série de outros elementos para concluir pelo caráter fictício de sua candidatura: (i) desinteresse em sua candidatura; (ii) incoerência sobre o motivo de desistência – no caso, foram alegados problemas de saúde relacionados à gravidez, o que o tribunal entendeu não ser impeditivo para a realização de campanha, em razão de os documentos médicos atestarem que a internação foi de curto período (dois dias) e na primeira semana de campanha; (iii) ausência de requerimento de sua substituição por parte da candidata – conexo ao elemento anterior, indicando que a candidata não desistiu, ela simplesmente nunca teve a intenção de ser candidata;

e (iv) irregularidade na prestação de contas, especificamente a declaração de gasto de campanha pago com recursos próprios, após a data em que teria desistido e/ou ficado impossibilitada de fazer campanha. Em relação à quinta candidata acusada, o elemento determinante que se somou à votação zerada ou baixa foi o recebimento de licença remunerada enquanto servidora pública.²⁵

Por fim, no **CASO DE BIGUAÇU**, a votação zerada ou baixa foi utilizada como indício tanto para a primeira candidata acusada, que foi reconhecida como fictícia, quanto para a segunda candidata acusada, que não foi considerada fictícia. Em relação à primeira, o elemento determinante que se somou à votação zerada ou baixa foi o de *coerção ou pressão para se candidatar*. Ou seja, a candidatura fictícia seria aquela em que a pessoa teria sido forçada a se candidatar, contra sua vontade. A declaração da própria candidata perante o tribunal foi a única prova que fundamentou a ocorrência dessa coerção no caso concreto. Em relação à segunda candidata acusada, o tribunal entendeu que não houve comprovação do elemento que considerou ser o determinante, o já mencionado aspecto subjetivo da conduta, e por isso a votação zerada ou baixa não foi suficiente para reconhecer a candidatura como fictícia.

No entanto, assim como visto anteriormente, a presença de um elemento decisório na maioria dos casos não garante que ele seja um bom parâmetro de decisão. Também o elemento “votação zerada ou baixa” se mostra insuficiente para identificar candidaturas fictícias – e o fato de ter sido trazido como “mero indício” em *todas* as suas ocorrências reforça esse diagnóstico. O número de votos pode ser um elemento problemático se considerado por si só, porque diz respeito não a uma conduta, mas a um resultado, que não está inteiramente sob o controle das ações de candidatura. Pode haver candidaturas legítimas, mas que, por falta de experiência, recursos ou apoio, não conseguem ser eleitas.

²⁵ Servidoras e servidores públicos recebem licença remunerada ao se candidatarem à disputa eleitoral. Isso significa que a pessoa se afasta das suas atividades de trabalho, sem deixar de receber seu salário.

Realização de campanha em favor de outra/o candidata/o

Realizar campanha para outra/o candidata/o aparece em 4 dos 6 casos analisados. No entanto, assim como o elemento de “aspecto subjetivo da conduta”, aparece em contradição: enquanto três o utilizaram como critério de caracterização da candidatura fictícia, um outro o rejeitou como critério relevante.

Os três casos que utilizaram a realização de campanha em favor de outra/o candidata/o como característica do ilícito, isto é, como prova da existência de candidatura fictícia foram o Caso de Carapebus, o Caso de Queimados e o Caso de Valença do Piauí. No **CASO DE CARAPEBUS**, um dos elementos determinantes foi o fato de a candidata acusada e reconhecida como fictícia ter realizado campanha em favor das candidatas mulheres aos cargos majoritários de prefeita e vice-prefeita pela mesma coligação (e que inclusive foram eleitas). O tribunal se baseou nas seguintes provas documentais: fotografias da candidata em reuniões e caminhadas em que ela divulgava material de campanha apenas dessas outras candidatas; e atividades nas redes sociais, mais especificamente, as postagens em seu perfil do Facebook, verificando que havia somente uma foto de perfil postada com a hashtag “#EUSOU11”, sendo “11” o número da candidata à prefeita. No **CASO DE QUEIMADOS**, três das quatro candidatas acusadas e reconhecidas como fictícias fizeram campanha para um mesmo candidato homem, que concorria ao cargo de vereador pela mesma coligação. Este ato foi considerado um dos elementos determinantes para a decisão do tribunal, na medida em que apontava para o aspecto subjetivo da conduta por parte das candidatas e do partido e indicava que elas não tinham interesse em ganhar a eleição. No **CASO DE VALENÇA DO PIAUÍ**, duas das cinco candidatas acusadas e reconhecidas como fictícias fizeram campanha para um candidato de sua família, que concorria ao mesmo cargo que elas pela mesma coligação – uma fez campanha para seu filho e a outra, para seu esposo.

Na contramão destes, o **CASO DE BIGUAÇU** rejeita explicitamente a realização de campanha em favor de outra/o candidata/o como elemento de caracterização de uma candidatura fictícia. Apesar de a candidata acusada ter feito campanha para seu filho, candidato ao mesmo cargo que ela – embora por coligação diversa –, o tribunal não reconheceu sua candidatura como fictícia.

Desse modo, a realização de campanha em favor de outra/o candidata/o é também um elemento ainda em disputa pela Justiça Eleitoral e que não serve como parâmetro, mandando mensagens ambíguas a candidatas/os, partidos e coligações: a mesma conduta de fazer campanha para outra/o candidata/o pode ou não levar ao reconhecimento da existência de candidatura fictícia – e, com isso, a aplicação de sanções severas como cassação de mandato e inelegibilidade – a depender de quem julga o processo.

A análise dos elementos que caracterizam uma candidatura fictícia revela, portanto, que mesmo os elementos que aparecem na maioria dos processos não servem como parâmetros claros e uniformes, uma vez que metade deles aparece de forma ambígua, e a outra metade não basta por si só para identificar candidaturas fictícias. O próprio baixo número (4 de 23) de elementos de caracterização presentes em comum entre a maioria dos casos já aponta para uma falta de coesão argumentativa entre eles. Não há um conceito de candidatura fictícia claro nem uniforme construído pela Justiça Eleitoral até o momento.

Para além dos elementos de caracterização, vale destacar que a Justiça Eleitoral disputa até mesmo a premissa básica de que candidaturas fictícias são ilícitos eleitorais, ou seja, algo proibido pela legislação eleitoral. O **CASO DE PORTO ALEGRE** e o **CASO DE BIGUAÇU** desafiam essa premissa ao estabelecerem que a burla à lei de cotas significaria o descumprimento estritamente matemático dos percentuais mínimo e máximo de cada gênero. Essa interpretação é problemática na medida em que implica dizer que é possível que uma candidatura fictícia seja lícita. A candidatura laranja só seria ilícita aos olhos da Justiça Eleitoral se ela tiver sido determinante para o partido ou a coligação alcançar o piso mínimo de 30% de

candidaturas. A noção é puramente formal e de resultado: só haveria descumprimento da lei de cotas de candidatura se a exclusão da candidatura fictícia da contagem de candidaturas apresentadas pela agremiação tiver como consequência direta o não preenchimento matemático do referido percentual. Isso provoca um descolamento entre o reconhecimento da existência de candidatura fictícia e o descumprimento da lei. O Caso de Biguaçu ilustra justamente isso: apesar de o tribunal ter reconhecido a existência de candidatura fictícia, não reconheceu que isso tenha resultado no descumprimento à lei de cotas de candidatura, não aplicando qualquer sanção aos envolvidos. A candidatura fictícia foi considerada lícita porque mesmo sem ela, o partido ou a coligação teria conseguido preencher formalmente o percentual mínimo de 30%.

Logo, falta à Justiça Eleitoral clareza não só sobre os elementos que permitem identificar um ilícito, mas se o próprio fenômeno que tem diante de si – a candidatura laranja – representa ou não um ilícito. Este é um passo anterior e crucial a ser dado.

Embora a decisão judicial deva levar em consideração as particularidades fáticas e as provas existentes no caso concreto – ou seja, no caso específico que o judiciário tem diante de si para julgar –, isso não exime julgadoras/es do seu dever de oferecer parâmetros abstratos para condutas e casos futuros semelhantes. Isso se faz ainda mais relevante nas hipóteses em que não há uma definição legal capaz de orientar a criação de critérios para configurar uma determinada situação. É este o caso da lei de cotas de candidaturas, que, apesar de ser o único parâmetro jurídico para solucionar os casos de candidaturas fictícias, não define o que seriam tais candidaturas. Isso não significa que julgadoras/es fiquem sem qualquer parâmetro decisório para saber se o caso se encaixa na hipótese legal. Cabe a elas/es, então, criar parâmetros – não com base em suas convicções pessoais nem por conveniência – mas a partir da interpretação da lei de cotas de candidatura em consonância com o restante da legislação eleitoral.

Nesse sentido, cabe a julgadoras/es sistematizar a pluralidade das situações fáticas em diferentes tipos de ilícito (condutas proibidas pelo direito) e apresentar conceitos gerais e abstratos que permitam reconhecê-los no caso concreto. Em casos em que uma mesma decisão examina a candidatura de mais de uma acusada, é importante manter uma coerência argumentativa: se um critério foi indicado como determinante para caracterizar uma candidatura como fictícia ao se examinar os fatos sobre uma acusada, o mesmo deve ser aplicado a uma segunda acusada, nas situações em que as circunstâncias fáticas sejam semelhantes. Acontece que pode haver diferenças significativas entre os fatos que caracterizam a situação de cada acusada a ponto de justificar aplicação de critérios de caracterização distintos. Nessa situação, é necessário explicitar quais as diferenças relevantes, quais os diferentes tipos de candidatura laranja que representam e qual o conjunto de critérios correspondente. Sem essa articulação, a decisão passaria uma mensagem confusa sobre quais seriam os critérios a serem adotados por decisões futuras que lhes sejam semelhantes. O Caso de Valença do Piauí ilustra bem esse problema: para cada uma das cinco candidatas acusadas, o tribunal utilizou um conjunto diferente de critérios.

Há, portanto, um desencontro entre o que dizem a mídia e os estudos acadêmicos, de um lado, e o que diz a Justiça Eleitoral, de outro, sobre o que são candidaturas laranjas. Os primeiros apontam para um cenário complexo, em que candidatura laranja comporta mais de um sentido, mais de uma forma, e, por isso, se esforçam em categorizar a pluralidade do que se encontra na realidade em tipos. Já a Justiça Eleitoral não dá sinais, até o momento, de um reconhecimento do caráter *multifacetado* do fenômeno de laranjas, aplicando critérios erraticamente, sem se atentar à existência ou à necessidade de articulação das diversas categorias que o conceito de candidatura fictícia abarca. Esse é justamente um dos fatores que dificulta a produção de critérios claros e uniformes. Um diagnóstico ruim produz parâmetros deficitários.

Para definir parâmetros que sejam capazes de guiar condutas das atrizes e atores é preciso levar em consideração a necessidade de estabelecer um conjunto mínimo de critérios a serem utilizados para caracterizar cada um desses potenciais tipos de ilícito de maneira coerente com o conceito estabelecido. Sobretudo, é fundamental explicitar a relação entre um critério e outro, definindo quais deles são determinantes para a configuração do ilícito e quais são meros indícios. Isso garante a coerência e uniformidade da decisão, tanto em relação a si própria quanto em relação às demais decisões do tribunal.

Desse modo, não é possível explicar a dispersão ou disputa dos elementos de caracterização em função de correntes decisórias. Confirmando nossa hipótese inicial, trata-se, efetivamente, de um cenário de aleatoriedade, dependente do caso concreto, sem que haja uma definição de candidatura fictícia clara e uniforme, aplicável a todos os casos e, portanto, capaz de orientar candidatas/os, partidos e coligações sobre o que o direito lhes permite ou proíbe fazer na disputa eleitoral. Esse cenário é especialmente preocupante para as candidatas, já que, sem clareza das características de uma candidatura ilícita, não saberiam como se proteger para evitar e nem como se defender em termos probatórios de eventual processo judicial proposto contra elas – processo que, a depender da “sorte ou azar”, pode acabar por cassar seus mandatos e até declará-las inelegíveis por 8 anos consecutivos.

Essa indefinição sobre o que é candidatura laranja e a loteria judicial acabam por beneficiar os partidos políticos que atuam de forma estratégica, testando os limites das instituições de fiscalização das cotas eleitorais de gênero, como o Ministério Público e a Justiça Eleitoral.

Diante disso, é fundamental a criação de critérios e parâmetros claros sobre o que as atrizes e atores do processo eleitoral podem ou não fazer. Com essa transparência, será possível guiar as condutas das/os agentes e facilitar a identificação e atribuição das responsabilidades de cada pessoa envolvida: punindo-se as/

os reais responsáveis por prejudicar a lisura do processo eleitoral e protegendo aquelas pessoas que não concorreram para a má aplicação da lei de cotas.

A falta de um conceito uniforme de candidaturas laranjas, portanto, coloca em risco a própria finalidade das cotas eleitorais de gênero, criadas para promover – e não inibir – a participação das mulheres na política.

As cotas de gênero para os recursos dos fundos públicos de campanha

As regras eleitorais costumam mudar a cada pleito no Brasil. As que determinam as normas de financiamento eleitoral costumam ser um alvo preferencial dessas alterações. Essas mudanças são importantes, pois ter acesso a recursos financeiros é crucial para o sucesso de uma candidatura, e, em geral, mulheres apresentam desvantagens em comparação aos homens para consegui-los (Bolognesi, 2012; Macaulay, 2006; Miguel e Biroli, 2010; Sacchet, 2018; Sacchet e Speck, 2012a, 2012b). A aplicação e o cumprimento de normas que visam mitigar essas desvantagens precisam ser analisados com cuidado para entendermos seus reais efeitos sobre a representação das mulheres na política.

Em 2018, não foi diferente. Mudanças de regras substanciais ocorreram em comparação às vigentes nas eleições gerais de 2014. **As mais importantes foram a proibição de doações eleitorais por parte de empresas (ADI nº4.650/15) e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), pela Lei Federal nº13.487/2017.** Este novo fundo totalizou, em 2018, o valor de R\$ 1,7 bilhão e foi distribuído entre os partidos de acordo com critérios baseados na representação das legendas no Congresso Nacional daquele ano.

Além dessas mudanças, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi questionado se a distribuição dos recursos do Fundo Partidário (FP) deveria seguir a regra de cota de gênero para as candidaturas. Ao ser provocado pela Procuradoria Geral da República (PGR), o STF determinou a inconstitucionalidade do artigo 9º da Lei Federal nº

13.165/2015, que estipulava um percentual mínimo de 5% e máximo de 15% da utilização do Fundo Partidário para as campanhas de mulheres. **O Tribunal entendeu que o piso deveria ser de 30%, acompanhando o percentual mínimo de candidaturas para cada gênero nas listas dos partidos ou coligações para cargos de representação proporcional e o teto foi abolido, devendo o percentual do financiamento acompanhar, proporcionalmente, o percentual das candidaturas femininas.** Diferentemente do previsto na cota de gênero para candidaturas, voltada apenas para os cargos proporcionais, esta decisão valeu também para os cargos majoritários.

Posteriormente ao julgamento do STF, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi consultado²⁶ sobre a extensão de tal decisão em relação à distribuição do FEFC e aos tempos de rádio e TV, ao que respondeu de maneira positiva, determinando o percentual mínimo de 30% para ambos os casos, também para candidaturas às eleições proporcionais e majoritárias. **No entanto, o TSE não definiu a que tipos de candidaturas as cotas de gênero deveriam ser aplicadas (se a candidaturas a eleições majoritárias ou proporcionais, se recursos poderiam ser concentrados em apenas uma candidatura ou divididos igualmente, se seriam consideradas candidatas a vice ou a suplentes).** O partido político ficou livre para estabelecer os critérios de distribuição dos recursos financeiros provenientes do FEFC a seus candidatos e candidatas, desde que respeitado o percentual mínimo de 30% a ser destinado exclusivamente para as candidaturas femininas.

Assim, procuramos responder à seguinte pergunta: em 2018, as cotas de gênero para a distribuição dos recursos dos fundos públicos foram de fato seguidas?

A falta de padronização dos critérios para a adoção da norma gera uma grande dificuldade para fiscalizar o cumprimento da cota para

distribuição de recursos públicos. Dada essa incerteza quanto aos possíveis cenários de interpretação da norma por parte dos órgãos de controle, **é possível que os partidos políticos tenham se esquivado dessa obrigatoriedade.**

Analisamos, então, a quantidade de recursos dos fundos públicos que cada partido político destinou às candidaturas femininas. Foram consideradas apenas as candidaturas aptas a concorrer. Optamos por considerar três cenários diferentes. No primeiro, consideramos apenas as candidaturas a cargos proporcionais (deputadas/os federais e estaduais/distritais). No segundo, incluímos as candidaturas majoritárias (governadoras/es, senadoras/es, presidenta/e) encabeçadas por mulheres e no terceiro incluímos também todas as candidaturas majoritárias que tinham pelo menos uma mulher como vice ou suplente. Os cenários são cumulativos, ou seja, quando um partido cumpre sob o primeiro cenário, também cumpre sob os demais.

Para cada partido, o cálculo foi feito dividindo o valor doado para candidatas mulheres (sob cada um dos cenários traçados) pelo valor total de recursos doados que teve origem no FEFC ou no FP. Para o cálculo do valor total e do destinado às candidaturas femininas, usou-se a consolidação das doações que indicavam o partido como doador, registradas na prestação de contas dos candidatos.

O primeiro cenário diz respeito à interpretação de que apenas candidaturas femininas para cargos proporcionais contariam para o cálculo dos 30%. Quando analisamos o uso dos recursos do FEFC, identificamos que 13 dos 34 partidos (38,2%) atingiriam a proporção de 30% (DC, PATRI, PCO, PMB, PMN, PPL, PROS, PRTB, PSD, PSL, PTB, PV, SDD) sob essa condição.

Ao considerarmos o segundo cenário, que abarca tanto as candidaturas proporcionais como as majoritárias (porém apenas as lideradas por mulheres), mais 6 partidos (17,6%) entrariam para o grupo dos que cumpriram com a cota (PCdoB, PP, PPS, PSTU, PTC, REDE).

26 Consulta Nº0600252-18.2018.6.00.0000. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>>. Acesso em 07 fev. 2019.

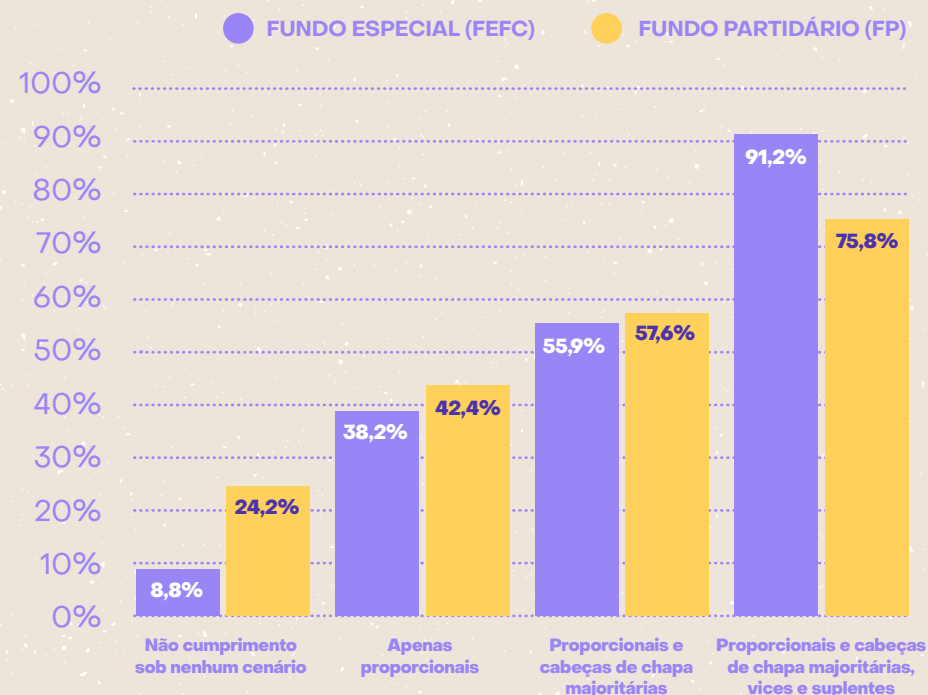
O terceiro cenário leva em conta, além das candidaturas proporcionais e majoritárias cabeças de chapa, também as candidatas a vice e suplente de senadores e senadoras. Nesse cenário, o número de partidos que teriam cumprido a cota sobe consideravelmente, chegando a 31 partidos com a adição de mais 12 legendas (35,3%) (DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT).

Três partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FEFC em nenhum dos cenários (AVANTE, PODE, PRP).

A análise sobre os recursos oriundos do Fundo Partidário está sintetizada na tabela 2. Foram 33 partidos que utilizaram essa fonte de recursos para financiar candidaturas em 2018. No primeiro cenário, identificamos que 14 (42,4%) atingiram a proporção de 30% para candidaturas femininas proporcionais (DC, PATRI, PCB, PMN, PODE, PPL, PPS, PRB, PRP, PSD, PSL, PSOL, PTB, REDE). Sob o segundo cenário, mais 5 partidos (15,2%) cumpriram com a cota (PCdoB, PHS, PROS, PTC, PV).

Considerando o terceiro cenário, o número de partidos que teriam cumprido a cota sobe para 25 partidos com a adição de mais 6 legendas (18,2%) (DEM, MDB, PP, PR, PSDB e PT). Por fim, oito partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FP em nenhum dos cenários (AVANTE, PDT, PMB, PRTB, PSB, PSC, SDD, PSTU).

GRÁFICO 3 Porcentagem de partidos que cumpriu com o mínimo de 30% do FEFC e FP para candidaturas femininas por cenário de fiscalização



Elaboração com base em dados próprios e do TSE

Os dados de financiamento eleitoral disponibilizados pelo TSE mostram que **a obrigação de destinar no mínimo 30% dos recursos do FEFC e do FP para candidaturas femininas não foi cumprida por alguns partidos.** Com relação ao FEFC, três partidos não cumpriram esse percentual mínimo sob nenhum dos três cenários analisados. Já com relação ao FP, o resultado é mais grave, chegando a uma taxa de descumprimento de praticamente um quarto dos partidos.

Observou-se uma diferença muito grande na taxa de descumprimento entre os cenários analisados. Quando deixamos de considerar apenas as candidaturas proporcionais e principalmente quando incluímos candidatas a vices e suplentes, mais partidos

Desigualdades de gênero e raça na distribuição do financiamento público eleitoral

Os recursos financeiros são um fator de grande importância para o sucesso eleitoral de uma candidatura. Embora o dinheiro não seja garantia de eleição, toda campanha política, ainda que predominantemente virtual, possui custos para se estruturar. A montagem de comitê, a comunicação com os eleitores, a disseminação das propostas, a participação em eventos e debates, e a publicidade como um todo dependem de recursos financeiros. Entender como o dinheiro é distribuído entre as candidatas e os candidatos, portanto, é um aspecto importante para compreender o resultado eleitoral.

No Brasil, até as eleições de 2014, a principal fonte de financiamento eleitoral provinha de recursos privados, predominantemente de empresas (Samuels, 2001b). Esse tipo de recurso era distribuído de forma muito desigual entre as candidaturas. Quando tratamos de investidores privados, fatores como “o partido político dos candidatos, a pertença do partido do candidato à base de apoio ao presidente no Congresso, o exercício de mandato e a magnitude do distrito” (Mancuso, 2015) são determinantes. Além disso, o acesso às redes de recursos privados está intimamente ligado ao fato de a/o candidata/o possuir um nível social mais alto, pertencer a uma família de políticas/os ou já ter sido eleita/o previamente (Sacchet, 2009). Essa dinâmica tende a concentrar o dinheiro em campanhas de candidatas/os mais tradicionais, reproduzindo o *status quo*. Na prática, isso significa um maior investimento em homens brancos, que compõem a esmagadora maioria dos políticos eleitos do país.

Os recursos públicos (provenientes de orçamento estatal e intermediados pelos partidos políticos) também possuem uma

tendem a cumprir com a norma. Esse efeito é mais explícito para os recursos oriundos do FEFC. A porcentagem de partidos que cumpriram a legislação sobe de 38,2% sob o primeiro cenário para 91,2% no terceiro. Para recursos vindos do FP, essa variação foi de 42,4% para 75,8%.

Esse resultado parece confirmar um fenômeno que teve certa repercussão na mídia no período eleitoral, mas que demandava uma análise mais pormenorizada: a proliferação de vices e suplentes mulheres para o cumprimento de cotas.

Ou seja, os partidos optaram por colocar mulheres como vices e suplentes em candidaturas majoritárias. Embora contassem formalmente como recursos destinados a candidaturas femininas, uma vez que a mulher, nessas posições, compunha também a chapa, essas verbas puderam beneficiar os candidatos homens cabeças de chapa.

A imprecisão sobre a forma de alocação dos recursos destinados a campanhas de mulheres é um fator que enfraquece sua aplicação e facilita a postura de resistência e manutenção do *status quo* pelos partidos. Essa indefinição dificulta – ou até inviabiliza – a fiscalização do cumprimento da regra. Assim, é muito menos provável que os partidos que não cumpriram com a norma sejam punidos, o que os incentiva à reincidência nas eleições posteriores. Vimos que a depender da maneira como a fiscalização é feita, mais partidos teriam que se adequar à legislação.

Destacamos, portanto, a importância da clareza e definição das regras eleitorais para que os resultados esperados sejam atingidos. A forma de distribuição e o tipo de candidatura para os quais serão direcionados os 30% do FEFC e do FP devem ser explícitos e não podem deixar margem para interpretações que prejudiquem o objetivo da regra.

dinâmica desigual de distribuição. Os partidos têm como principal objetivo a maximização dos seus resultados eleitorais. Assim, eles tendem a investir mais em candidatas/os que consideram ter mais chances de serem eleitas/os (Jacobson, 1985). Essa lógica acaba beneficiando as/os incumbentes (aquelas/es que já foram eleitos em outros pleitos) e quem já possui experiência eleitoral prévia (Sacchet e Speck, 2012a). No caso do Brasil, essa estratégia também tende a privilegiar homens brancos, desfavorecendo as candidaturas de mulheres, principalmente de mulheres negras.

Como já discutido anteriormente, as eleições de 2018 sofreram mudanças significativas nas regras de financiamento de campanhas em comparação às eleições de 2014. As doações eleitorais por parte de empresas foram proibidas e foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), distribuído entre os partidos em consonância com os critérios descritos anteriormente neste livro.

O Supremo Tribunal Federal (STF) também desempenhou um papel de destaque nessas mudanças, especialmente no que diz respeito às desigualdades da distribuição de recursos entre gêneros. A partir das eleições de 2018, o órgão determinou a obrigatoriedade de ao menos 30% dos recursos do Fundo Partidário voltados ao financiamento de campanhas serem destinados às campanhas eleitorais de mulheres. Posteriormente, o TSE estendeu essa obrigação aos recursos do FEFC e do tempo de rádio e TV. No entanto, as decisões não acompanharam a lei que estabelece as cotas eleitorais de gênero no que versa sobre a aplicação às candidaturas proporcionais, permitindo que as cotas de financiamento abarcassem tanto candidaturas a eleições proporcionais quanto a majoritárias.

Dado o contexto de desigualdades, essas mudanças poderiam impactar a dinâmica de distribuição dos recursos dos fundos eleitorais. Esperava-se que o fim das doações de empresas e a determinação de que 30% dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário utilizados em campanha devam ser destinados às candidaturas de mulheres ajudassem a equilibrar um pouco mais a balança entre gêneros durante a eleição. Será que essa expectativa

se confirmou? **Ou seja, será que a distribuição de recursos de campanha em 2018 foi mais proporcional entre homens e mulheres do que em 2014? Além disso, será que houve diferenças na destinação de recursos para mulheres negras e mulheres brancas?**

No caso das eleições para deputada/o federal, em termos percentuais, em 2014 os homens receberam 90% de todos os recursos destinados às campanhas eleitorais, enquanto as mulheres ficaram com 10% do total. Já em 2018, a proporção de recursos financeiros para as campanhas de homens caiu para 78%, aumentando a fatia das mulheres para um pouco mais de 20% dos recursos totais.

No entanto, quando analisamos os dados de raça/cor, percebemos uma grande diferença entre as mulheres brancas e as mulheres negras e entre os homens brancos e os homens negros. Em 2014, os recursos financeiros foram distribuídos da seguinte maneira: 74,4% para candidaturas de homens brancos, 16% para homens negros, 7,8% para mulheres brancas e 1,8% para mulheres negras. Em 2018, a proporção de recursos destinados a campanhas de homens brancos caiu para 61,4% e se manteve quase a mesma em relação aos homens negros, que receberam 16,7% do montante total. Já as mulheres brancas experimentaram um aumento significativo, tendo recebido 16,2% dos recursos totais, enquanto as mulheres negras receberam apenas 5,7%. Assim, apesar de algumas mudanças na distribuição dos recursos entre 2014 e 2018, em termos percentuais, os recursos foram distribuídos de acordo com a seguinte hierarquia, em **ordem decrescente**:

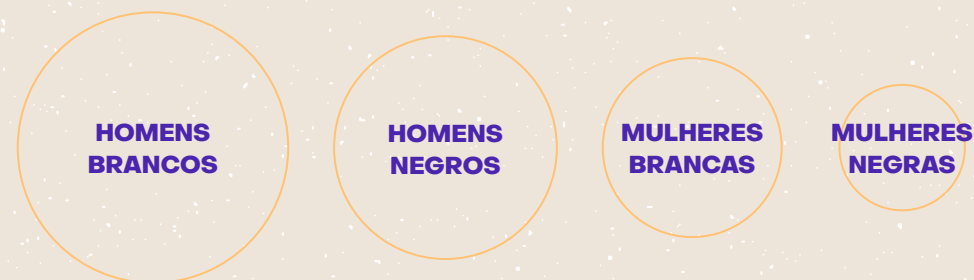
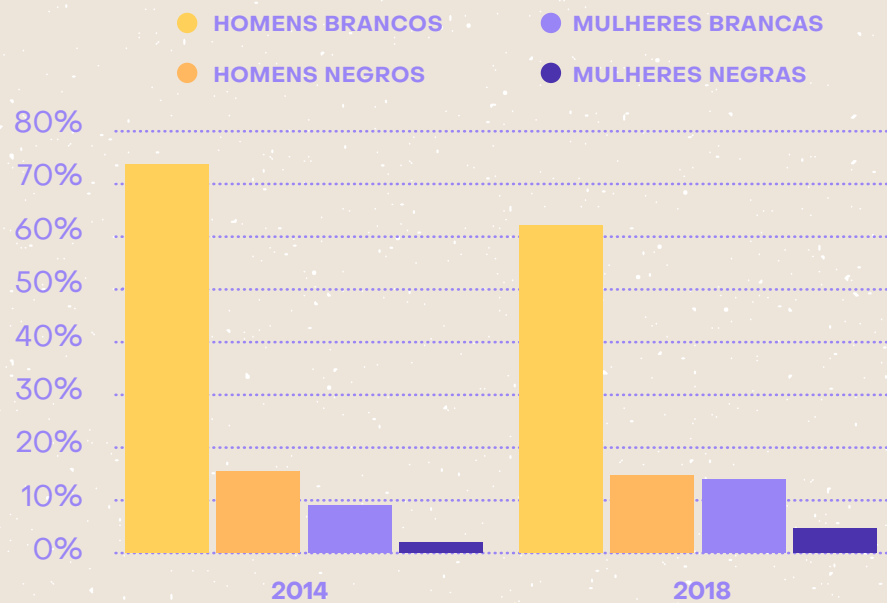


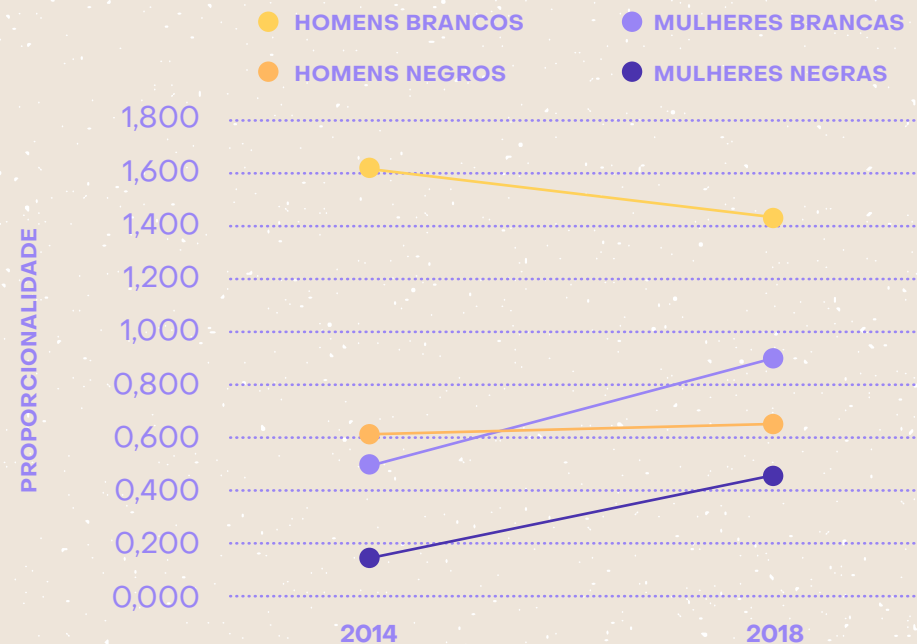
GRÁFICO 4 Proporção da Receita Total destinada a candidatas e candidatos a deputado federal por Gênero e Raça



Elaboração própria com base em dados do TSE.

A análise baseada apenas nas proporções de recursos destinadas aos diferentes grupos fica incompleta se não considerarmos a participação de cada um deles no total de candidaturas. Homens brancos representam a maioria dos candidatos e, assim, tendem a receber uma quantidade maior dos recursos disponíveis. Por isso, é preciso verificar a proporcionalidade de distribuição desses recursos. Isto é, considerar a relação entre o número de candidaturas e a quantidade de dinheiro a elas distribuído em cada um dos grupos. O gráfico abaixo nos mostra a proporcionalidade da receita por gênero e raça, comparando as eleições de 2014 e 2018. O índice com valor igual a “1,000” indica um financiamento proporcional, isto é, o grupo recebeu a porcentagem de recursos financeiros correspondente à porcentagem de candidaturas lançadas. Resultados acima de “1,000” apontam para um “sobre-financiamento” e resultados abaixo de “1,000” para um “subfinanciamento”:

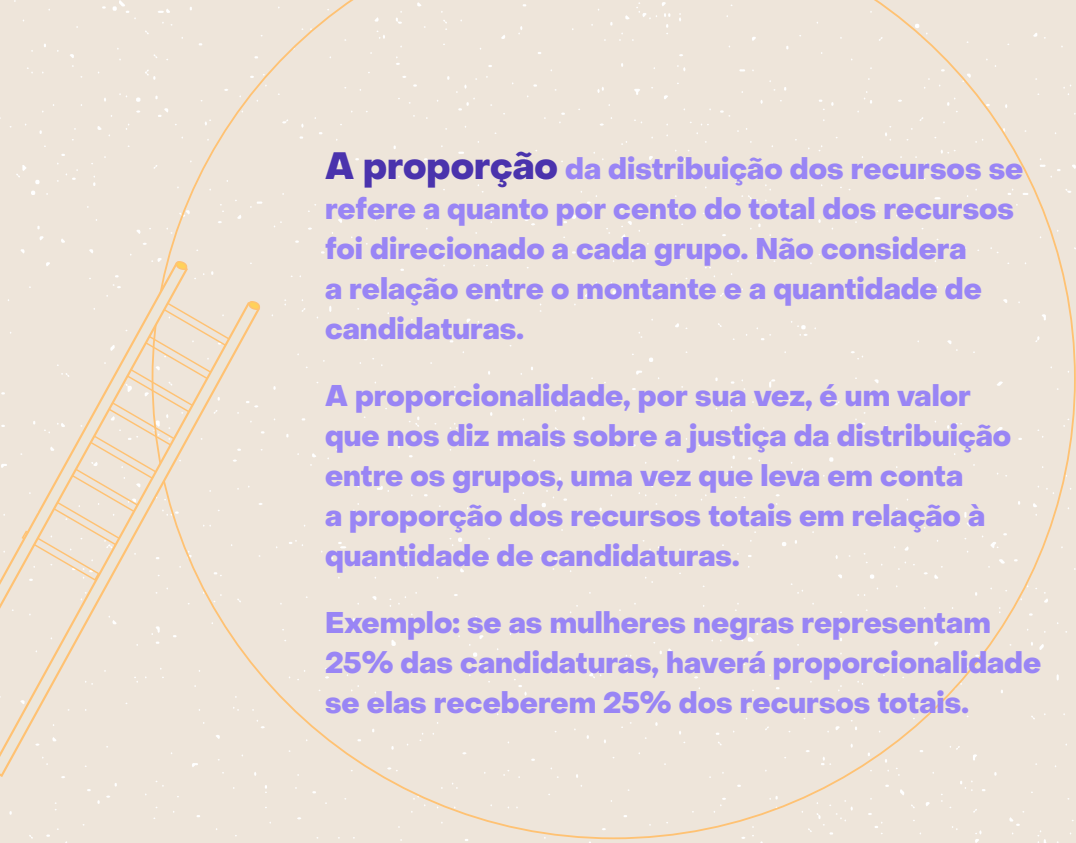
GRÁFICO 5 Proporcionalidade da Receita por Gênero e Raça



Elaboração própria com base em dados do TSE.

Ao compararmos o financiamento das duas eleições no que tange à proporcionalidade entre a receita direcionada a cada um dos grupos e a porcentagem de candidaturas lançadas dentro deles, percebemos que os **extremos se mantêm: os homens brancos seguem como o grupo mais sobre-financiado e as mulheres negras como o grupo mais subfinanciado.**

Os dados revelam uma mudança em direção a uma distribuição mais proporcional dos recursos: a proporcionalidade do financiamento por candidatura de homens brancos diminuiu, enquanto a de mulheres brancas e negras aumenta. As mulheres brancas apresentaram um aumento proporcional de financiamento considerável: elas praticamente atingem o índice “1,000”. Os homens negros, por sua vez, apresentam uma mudança pouco significativa em relação à sua proporcionalidade no financiamento, de modo que as mulheres brancas passam a ter um financiamento mais proporcional do que eles nas eleições de 2018.



A proporção da distribuição dos recursos se refere a quanto por cento do total dos recursos foi direcionado a cada grupo. Não considera a relação entre o montante e a quantidade de candidaturas.

A proporcionalidade, por sua vez, é um valor que nos diz mais sobre a justiça da distribuição entre os grupos, uma vez que leva em conta a proporção dos recursos totais em relação à quantidade de candidaturas.

Exemplo: se as mulheres negras representam 25% das candidaturas, haverá proporcionalidade se elas receberem 25% dos recursos totais.

De uma maneira geral, a mudança das regras eleitorais de financiamento de campanha levou a uma distribuição menos injusta dos recursos nas eleições para deputada/o federal.

Embora ainda longe de uma situação ideal, identificamos uma melhora no cenário de distribuição de recursos se pensarmos no gênero analisado isoladamente, uma vez que as mulheres foram mais bem financiadas, tanto de forma percentual, quanto proporcional.

No entanto, essa mudança beneficiou muito mais as mulheres brancas, que receberam uma proporção de recursos mais próxima à sua proporção de candidaturas, ao passo que as mulheres negras continuaram muito subfinanciadas, visto que a proporção de recursos destinada a elas ainda está distante da sua proporção de candidaturas, ficando bem abaixo no 1,000 no gráfico.

Esse crescimento proporcionalmente maior do financiamento de mulheres brancas, combinado com o crescimento irrisório do financiamento proporcional de homens negros, alterou a hierarquia

do financiamento eleitoral apresentada nas eleições de 2014, colocando as mulheres brancas na segunda posição e os homens negros na terceira colocação. **Assim, concluímos que o principal marcador de diferença se altera: se em 2014 o gênero foi a principal divisão que pautou a desigualdade de financiamento, em 2018 a raça sobressaiu.** Esse resultado é crucial para se pensar em mais mudanças na dinâmica da distribuição dos recursos financeiros a fim de que caminhem para uma maior igualdade. Se a cota de gênero de financiamento foi instituída com o objetivo de corrigir uma desigualdade estrutural, é razoável supor que uma mudança semelhante pautada no componente de raça/cor seja capaz de mitigar essa desigualdade.

O uso do Facebook em campanhas eleitorais: um meio de contornar desigualdades socioeconômicas e falta de recursos tradicionais?

O Brasil é marcado por elevado grau de desigualdade socioeconômica e pelas diferenças de oportunidades. Variáveis como gênero, renda, raça/cor e etnicidade estão correlacionadas com diferentes recursos que uma pessoa terá à sua disposição. Homens de classes mais altas, quase sempre brancos, possuem privilégios que lhes garantem melhores oportunidades em diversos âmbitos de vida. No contexto eleitoral não é diferente. São eles que costumam concentrar os apoios partidários, principalmente em termos de dinheiro e tempo de TV/rádio, enquanto as mulheres negras permanecem como as mais subfinanciadas.²⁷

Em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF)²⁸ e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²⁹ tornaram obrigatória a aplicação pelos partidos políticos e coligações de no mínimo 30% de todos os recursos tradicionais de campanha para as candidaturas de mulheres, sejam os provenientes dos fundos públicos, sejam os relativos ao tempo de rádio e TV. Mas essas determinações não garantem que os recursos sejam distribuídos de maneira mais igualitária ou democrática pelas agremiações. Nas últimas eleições, algumas mulheres acabaram por receber muitos recursos, enquanto outras receberam poucos ou

nenhum. Muitas se candidataram apenas em razão da promessa de que ganhariam apoio dos partidos, mas chegaram ao final da disputa sem que essa promessa fosse cumprida.

Imprimir santinhos, locomover-se para diferentes regiões a fim de dialogar com possíveis eleitores, contratar pessoas para auxiliar na campanha são ações que demandam dinheiro. Considerando esse cenário e as desigualdades de distribuição de recursos, candidaturas com pouco ou nenhum apoio proveniente dos partidos poderiam buscar outras formas de fazer campanha e que em tese seriam mais baratas. Uma possibilidade seria o uso das redes sociais para sua divulgação .

Por meio das redes sociais, candidatas e candidatos poderiam atingir centenas ou milhares de pessoas sem ter que ir para as ruas, sem ter que imprimir panfletos, ir de cidade em cidade angariando votos. Sem ter que sair de casa, poderiam pegar seus computadores, celulares ou outros equipamentos e publicar os mais diversos conteúdos.

Diferentemente da divisão do Fundo Partidário, Fundo Eleitoral e do tempo propaganda no rádio e na TV, o uso das redes sociais não depende de decisão das executivas dos partidos. As candidaturas teriam maior autonomia para tomar suas próprias decisões sobre utilizar essas redes como ferramentas de campanha, já que não demandariam tanto investimento para a divulgação de informações. Seus nomes poderiam chegar a lugares onde jamais estiveram e sem ter que destinar muito dinheiro para isso. Ou seja, bastaria ter um dispositivo conectado à internet para manter contato com potenciais eleitores. Seriam então as redes sociais uma alternativa para igualar as condições da disputa eleitoral?

Embora pareça que ter um equipamento com acesso à internet seja o suficiente para o uso das redes sociais, a realidade não é tão simples assim. Na verdade, esse é o mínimo para que essas mídias possam ser utilizadas. Dados da PNAD apontam que no último semestre de 2018, 79,4% das pessoas que residiam em área urbana utilizaram a internet, enquanto o percentual da população residente em área

27 Mais informações acerca do financiamento de campanha nas eleições de 2018 podem ser encontradas no capítulo 4.

28 Julgamento da ADI n. 5617.

29 Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000.

rural que utilizou a internet era de 46,5%. A indisponibilidade de acesso à internet (4,5%), razões econômicas (17,5%), falta de interesse em acessá-la (34,6%) e não saber utilizá-la (41,6%) são os motivos que levam parte significativa da população a não utilizar a internet.

Além da falta de acesso, são diversos os motivos que levam as pessoas a não utilizarem a internet e que estão associados a diferenças sociais, econômicas, geográficas, dentre outras. O uso da internet também depende das habilidades específicas que a pessoa possui. Consideramos habilidades aquilo que as pessoas precisam ter para melhor usufruir dos instrumentos oferecidos pelos ambientes virtuais de forma a atenderem a seus interesses e maximizarem seus benefícios (Hargittai, 2002; Ribeiro *et al.*, 2019). O grau de domínio de tais habilidades varia de uma pessoa e outra, a depender, por exemplo, da condição socioeconômica de cada uma.

Partindo do pressuposto de que existem diferenças entre as candidaturas, as desigualdades socioeconômicas existentes em ambiente *offline* são reproduzidas no espaço *online*?

O uso das redes sociais durante a eleição independe da quantidade de recursos disponíveis? Dado o fato de que essas ferramentas demandam uma série de habilidades para serem aproveitadas em todo seu potencial, e que essas habilidades não são distribuídas igualmente na sociedade, nossa hipótese é que diferenças na quantidade de recursos de campanha e desigualdades socioeconômicas, como diferenças de classe social, raça/cor, grau de instrução e idade, tendem a interferir no uso das redes sociais durante o processo eleitoral.

Para respondermos às perguntas, realizamos o acompanhamento de algumas candidaturas nas eleições de 2018. Monitoramos os perfis e páginas do Facebook das 465 candidatas que concorreram ao cargo de deputada/o federal por São Paulo nas últimas eleições, durante as sete semanas de campanha (16 de agosto a 7 de outubro).

Optamos pela análise de candidaturas que disputaram o cargo por São Paulo por ser este o maior colégio eleitoral do país.

Selecionamos a rede social Facebook em razão de ela estar entre as redes sociais mais utilizadas no Brasil e em decorrência da variedade de funcionalidades que ela fornece, como criação de perfis e páginas, publicação de diferentes tipos de conteúdo, como textos (curtos ou longos), vídeos, imagens, links e impulsionamento de postagens, dentre outras possibilidades de uso. Apenas candidaturas de mulheres foram analisadas pelo fato de estas serem as que historicamente possuem menos espaço na política institucional, que recebem menos financiamento e apoio dos partidos.

Para nossa análise, coletamos informações como (i) existência de página/perfil, (ii) manutenção da página durante todo o período de campanha, (iii) número total de publicações, (iv) publicações relacionadas à campanha e (v) se realizou impulsionamento. Essas informações foram cruzadas com dados socioeconômicos das candidatas, como estrato sócio-ocupacional, raça/cor, grau de instrução e idade.

O que descobrimos foi que nas eleições de 2018 as desigualdades se mantiveram nos espaços *online*, especialmente no uso das páginas do Facebook, conforme apresentado na tabela 1. Nas páginas, as relações entre as características das candidatas e a forma como utilizam o Facebook se mostraram mais intensas do que nos perfis.

Ter ensino superior, ser branca e pertencer a estrato sócio-ocupacional alto são características que aumentam a probabilidade de as candidatas terem acesso às páginas. Essas mesmas características se correlacionam com a manutenção da ferramenta durante todo o período de campanha. A idade também possui efeito sobre o uso contínuo da página, mas nesse caso, o efeito é negativo, de maneira que para cada ano adicional da candidata, diminui a probabilidade de manter essa ferramenta.

A análise também mostrou que candidatas com ensino superior, brancas e mais jovens postam, em média, mais publicações em suas páginas. Ainda, candidatas que pertencem a um estrato sócio-ocupacional mais alto possuem uma porcentagem maior de publicações de divulgação da própria campanha, em média, quando comparadas com candidatas de outros estratos.

Também foi analisado o uso do impulsionamento de postagens, que se trata de uma funcionalidade paga e que tem como objetivo ampliar o alcance de determinada publicação realizada em uma página. Os resultados mostraram que no caso de candidatas com ensino superior, brancas, pertencentes a estrato sócio-ocupacional alto e mais jovens, a probabilidade de ser realizado impulsionamento em suas páginas é maior.

Quanto aos perfis de Facebook das candidatas, percebemos que o estrato sócio-ocupacional e a idade influenciam nas postagens que são relacionadas à campanha. Pertencer a um estrato alto está positivamente correlacionado com uma porcentagem maior de publicações correspondentes à divulgação da própria campanha, enquanto a idade está negativamente correlacionada, de maneira que a cada ano adicional na idade da candidata, há diminuição da porcentagem desse tipo de publicação. Em nossa análise, observamos que os perfis são ferramentas menos profissionais do que as páginas para a realização de campanhas, já que eles têm restrições para o número de seguidores, não podem ser administrados por diversos usuários e não possuem tantas funcionalidades, como a possibilidade de realização do impulsionamento – que só pode ser realizado por meio de uma página.

TABELA 3 Diferenças no uso de páginas do Facebook por variáveis socioeconômicas

	TER ENSINO SUPERIOR	DECLARAR-SE BRANCA	PERTENCER A ESTRATO SOCIAL ALTO	ANO ADICIONAL DE IDADE
ACESSO probabilidade de ter página (%)	+10.4	+12.7	+20	-
USO CONTÍNUO probabilidade de manter página (%)	+13.2	+10.9	+22.7	-0.5
INTENSIDADE qtd. de postagens na página (%)	+59	+37	-	-1,1
FOCO Pct. de postagem de campanha na página (pp)	-	-	+5.3	-
PROBABILIDADE DE IMPULSIONAMENTO (%)	+13.8	+8.6	+16.1	-0.5

Elaboração com base em dados próprios e do TSE.

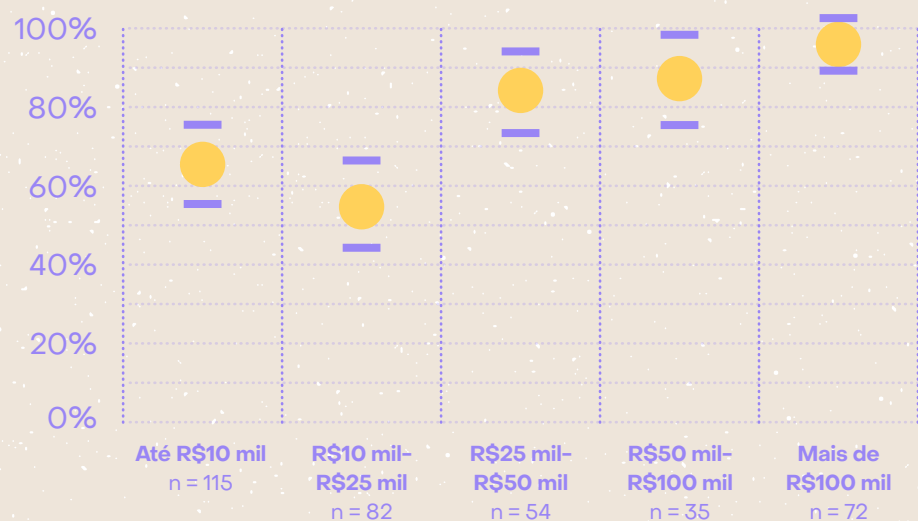
Nossa última análise separou as candidatas pela quantidade de receita que receberam durante suas campanhas. Para tanto, criamos cinco faixas de receita de campanha: até 10 mil reais, entre 10 e 25 mil reais, entre 25 e 50 mil reais, entre 50 e 100 mil reais e mais de 100 mil reais. Como, em 2018, basicamente todo o financiamento eleitoral foi feito através de recursos públicos, intermediados pelos partidos políticos, é possível dizer que as candidatas com mais dinheiro tiveram mais apoio de seus partidos. Levando isso em consideração, perguntamos: a forma como as candidatas utilizam as ferramentas do Facebook tem relação com sua receita de campanha?

Se candidatas com pouca ou nenhuma receita de campanha utilizaram o Facebook de maneira similar ou melhor do que candidatas com mais receita, isso poderia indicar que o uso das

redes sociais não depende da quantidade de dinheiro disponível para a campanha, ajudando tornar a disputa mais igualitária. Caso contrário, será mais uma evidência de que o uso da rede social, ao menos nas eleições de 2018, está relacionado com a posse de outros recursos que são desigualmente distribuídos entre as candidatas, não sendo capaz de democratizar a disputa.

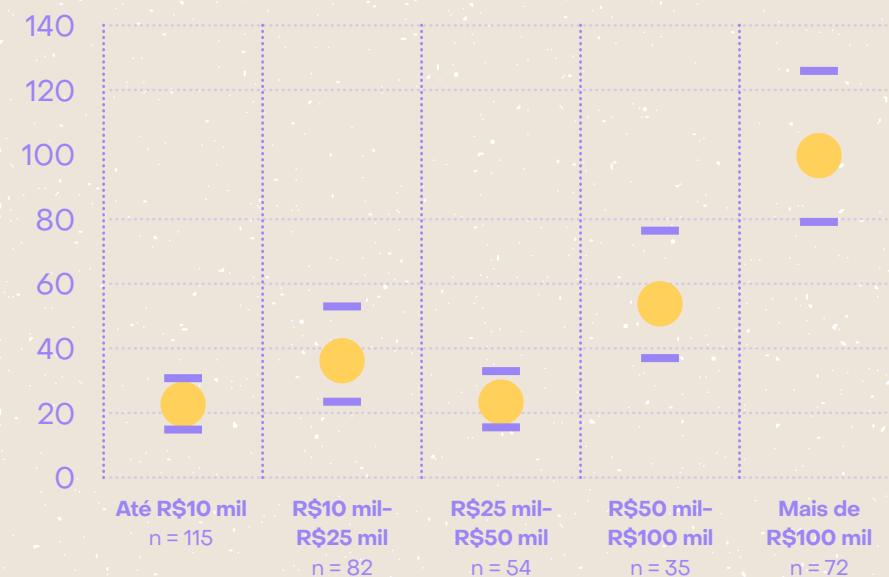
As mesmas variáveis foram analisadas. Os resultados mostram que, para as páginas de Facebook, candidatas nos três maiores grupos de renda (mais de 25 mil reais gastos na campanha) – cerca de 45% das candidatas analisadas – possuem médias de Acesso, Uso Contínuo e Foco (publicações de divulgação da própria campanha) mais altas que as dos dois níveis mais baixos. Para as variáveis de Intensidade (nº total de publicações) e Impulsioneamento, as médias passam a ser visivelmente maiores a partir do quarto grupo (pelo menos 50 mil reais gastos na campanha), com maior destaque para a diferença do grupo de candidatas que tinham mais dinheiro (mais de 100 mil reais) e que representam apenas 20% do total de candidatas analisadas.

GRÁFICO 6 Acesso à página



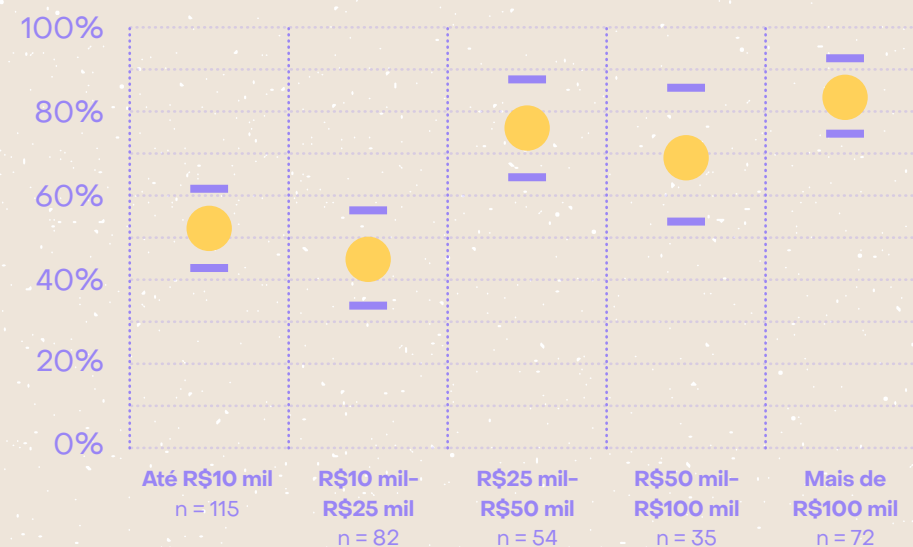
Elaboração com base em dados próprios e do TSE.

GRÁFICO 7 Intensidade no uso da página



Elaboração com base em dados próprios e do TSE.

GRÁFICO 8 Uso contínuo da página



Elaboração com base em dados próprios e do TSE.

GRÁFICO 9 Foco no uso da página

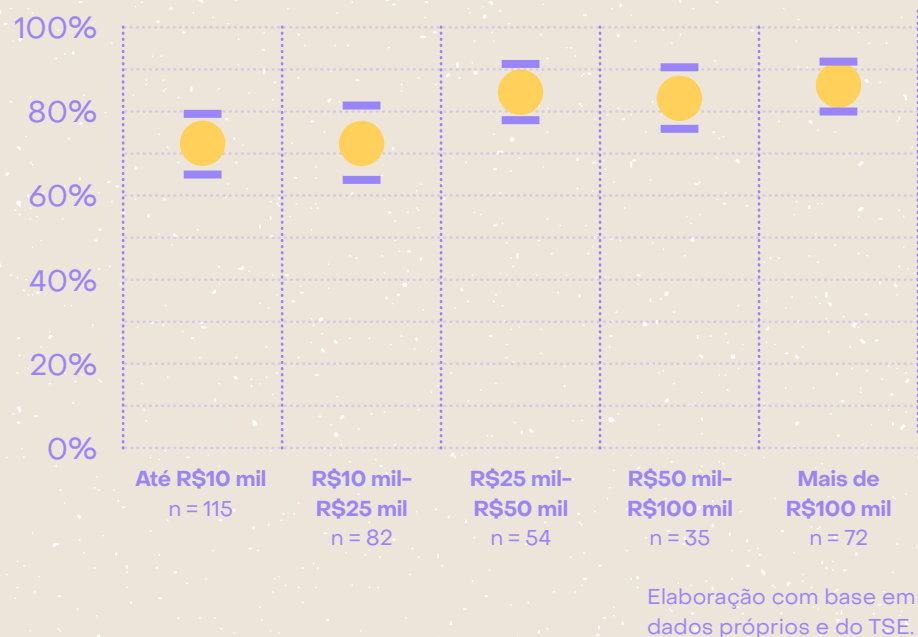
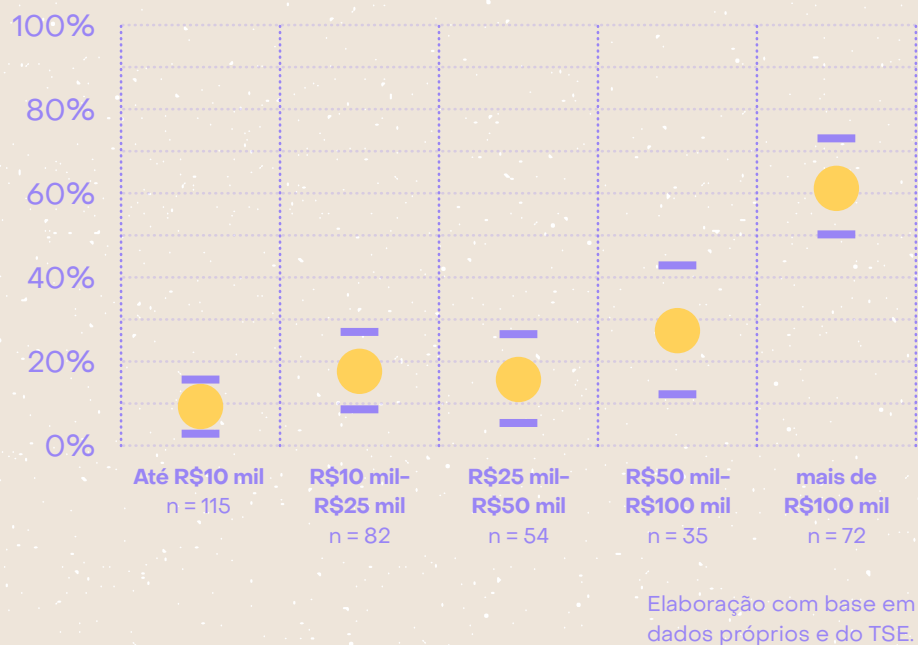


GRÁFICO 10 Impulsionamento



Os resultados das análises mostram que, nas últimas eleições, o uso da rede social teve relação com diferenças na quantidade de recursos de campanha e desigualdades socioeconômicas, como diferenças de classe social, raça/cor, grau de instrução e idade. **Por mais que as redes sociais pareçam diminuir os custos de uma campanha, o dinheiro ainda tem um papel fundamental na sua realização.** Candidaturas com maior receita possuem mais acesso às ferramentas do Facebook e as utilizam de maneira mais intensa, possivelmente porque têm a chance de contratar uma equipe que as auxilie a divulgar suas informações nas redes sociais e pagar por impulsionamentos de publicações.

Além disso, as habilidades das candidaturas também influenciam na forma como utilizam a rede social. No contexto brasileiro, a escolaridade de pessoas negras e de classes menos abastadas é mais baixa, devido à desigualdade no acesso à educação formal e na permanência nesta, o que pode indicar menos acesso a ferramentas *online* e a oportunidades de ampliar suas habilidades para manuseá-las. Ainda, pessoas negras e mais pobres – especialmente as mulheres – tendem a enfrentar outras adversidades decorrentes das desigualdades socioeconômicas, como piores condições de moradia e segurança pessoal e a impossibilidade de dedicação de tempo para atividades que não sejam as relacionadas à obtenção de renda ou aos afazeres e cuidados domésticos – o que pode restringir suas possibilidades de construir uma campanha eleitoral em ambiente *online*.

PARTE 3 RESULTADOS ELEITORAIS

PARTE 3 RESULTADOS ELEITORAIS

3

PARTE 3 RESULTADOS ELEITORAIS

CAPÍTULO 6

Deputadas novatas e deputados novatos eleitos em 2014 e 2018: trajetórias e capitais políticos

As eleições de 2018 apresentaram “a maior renovação política das últimas décadas” no Congresso Nacional.³⁰ Candidaturas de pessoas que nunca tinham exercido cargos eletivos tiveram resultados bem acima do esperado. Alguns políticos tradicionais, que estavam na Câmara há muitos anos e são detentores de bases eleitorais sólidas e extenso currículo na vida pública, foram substituídos por “novatas/os”. Novatas/os são as pessoas que nunca haviam disputado cargos eletivos e foram eleitas diretamente para o cargo de deputada/o federal, para o qual é necessária uma grande quantidade de votos – tanto da/o candidata/o, quanto do partido ou coligação de que fazem parte. Para isso, conquistaram o reconhecimento no campo político (foram escolhidas pelo partido, por exemplo) e do eleitorado. Elas/es ingressaram na Câmara “pulando” etapas da carreira política, cujo caminho, tradicionalmente, começa na política local e avança para a política nacional (Miguel, 2003).

A excepcionalidade de deputadas e deputados novatos – que até então estavam fora da política institucional – é investigada neste capítulo. Ao analisar quais os caminhos percorridos por elas/es para chegar à Câmara dos Deputados, nosso objetivo é entender em quais termos ocorreu o fenômeno de renovação tão veiculado na mídia e verificar se houve mudanças nos capitais políticos por elas/es mobilizados, o que pode auxiliar na compreensão de como novatas e novatos conquistaram cargos eletivos.

³⁰ Alguns dos exemplos podem ser consultados: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45780660>> e <<https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>>. Acesso em 15 jul. 2020.

A teoria social de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 2011) define o campo político como um “microcosmo autônomo”, parte do “macrocosmo social”, no qual os agentes sociais travam relações e as elites políticas se confrontam. Participam desse campo os indivíduos que adquiriram, em algum momento, um determinado tipo de capital. Para se desenvolver, esse capital depende do reconhecimento (prestígio) dos pares, ou seja, quanto mais capital político acumulado, maior autoridade os agentes possuem no campo político (Miguel, Marques e Machado, 2015).

Em termos de desenvolvimento de capitais políticos, a literatura em Ciência Política sugere que as mulheres possuem um acesso desigual em relação aos homens. Elas dependem mais dos laços familiares – principalmente de cônjuges e pais – para ingressar no campo político, enquanto os homens possuem mais redes, recursos financeiros e materiais (Araújo, 2001a; Grossi e Miguel, 2001). Essas diferenças podem estar intimamente ligadas aos obstáculos que as mulheres enfrentam para aumentar sua representação política.

Optamos por realizar a investigação das diferenças de capitais políticos entre mulheres e homens por meio do grupo de deputadas e deputados novatos na política, que, pela primeira vez, disputaram e se elegeram em 2014 e em 2018. Isso porque acreditamos que olhar para esse grupo nos permite compreender melhor os obstáculos enfrentados pelas mulheres para ingressar na política institucional.

Nossa análise partiu do seguinte questionamento: existe alguma distinção entre a trajetória e os capitais políticos de deputadas e deputados novatos eleitos em 2018?

Para identificar os caminhos trilhados pelas candidaturas até conseguirem chegar ao Congresso Nacional, construímos um banco de dados original com informações sobre a trajetória partidária (partidos anteriores e tempo médio de filiação ao partido atual) e os capitais políticos das deputadas e deputados federais novatos eleitos nos pleitos de 2014 e 2018. Definimos como capitais políticos:

ocupação de cargos públicos, ocupação de cargos partidários, atuação em movimentos sociais, visibilidade midiática, presença de familiares na política, liderança em religiões organizadas e movimentos leigos autorizados pela hierarquia religiosa, atuação como militares e outros agentes de segurança pública e atuação como membros de sindicatos de trabalhadores e patronais.³¹ Tal categorização foi por nós proposta como um refinamento das definições *bourdieusianas* de capitais³² e da tipologia proposta por Miguel, Marques e Machado (2015).³³

Iniciamos a investigação pelo perfil das deputadas e deputados federais novatos eleitos em 2018. Enquanto as novatas representaram 26% das eleitas (20 de 77), os novatos representaram 13% dos eleitos (55 de 436). Vemos, então, que, em termos proporcionais, há mais mulheres novatas do que homens novatos.

No que diz respeito à trajetória partidária, importante para avaliarmos o envolvimento das deputadas/os nos partidos políticos, a maioria das mulheres novatas (90%) estava filiada há menos de um ano ao partido pelo qual concorreu em 2018 e uma pequena parcela entre 2 e 5 anos (10%). Entre os homens novatos, as proporções são semelhantes: a maioria dos novatos (73%) estava filiada há menos de um ano; e 15% entre 2 e 5 anos. A média do tempo de filiação é de menos de um ano para as novatas e de 1,3 anos para os novatos. Esses resultados indicam que a maioria das novatas/os tem uma trajetória partidária curta, tendo pouco tempo para estabelecer relações sólidas com as instâncias internas do partido.³⁴

31 As definições dos capitais políticos estão listadas na seção de metodologia.

32 Para informações mais detalhadas, ver Nota Metodológica.

33 A categorização proposta pelos autores foi a seguinte: capital econômico, capital midiático, direção de sindicatos e federação de trabalhadores, direção de associações patronais, vinculação com religião organizada, capital político do próprio campo, capital familiar (Miguel, Marques e Machado, 2015, p. 727).

34 No entanto, há dois *outliers* distorcendo a média. Se desconsiderarmos o deputado

Quando olhamos para o perfil, descobrimos que nos dois grupos, mulheres e homens novatos, há a predominância de pessoas brancas (85% das novatas e 72% dos novatos), casadas (65% e 69%) e que cursaram o ensino superior (95% e 75%). E dentre esses, 55% das mulheres e 40% dos homens possuem cumulativamente as três características mencionadas. Os dados chamam a atenção para o fato de que o perfil das novas atrizes e atores não difere, de modo geral, das deputadas/os que já estavam no Congresso.

Já em relação aos capitais políticos de novatas e novatos na política em 2018, temos algumas diferenças significativas, conforme mostra o gráfico 8. Primeiro, é importante destacar que não há valoração da importância de cada capital. Também não estabelecemos uma relação de causalidade entre os capitais e o sucesso eleitoral. Possuir capital político é uma regra informal que pauta a distribuição de recursos do partido, então, por mais que uma candidata/o tenha um determinado capital, não conseguimos determinar se isso foi preponderante para a sua eleição.

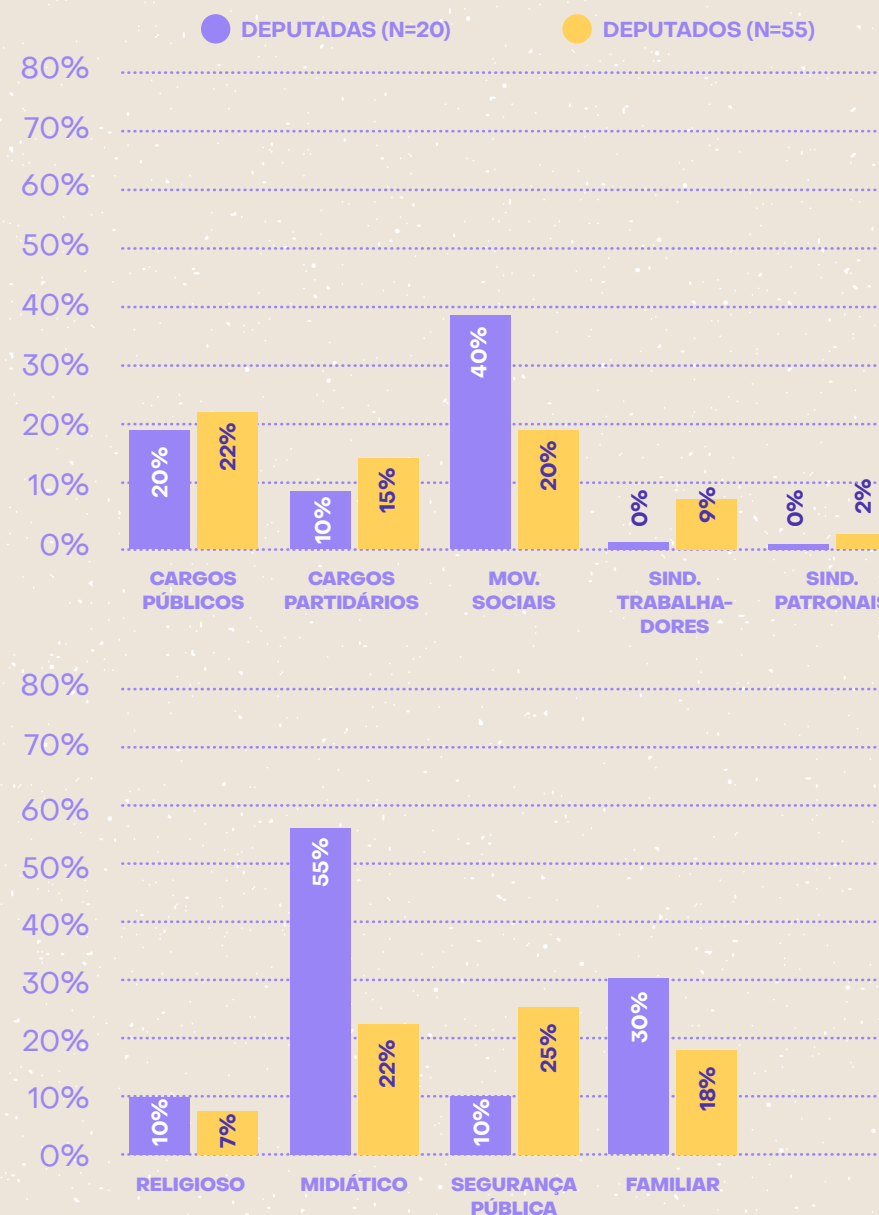
As novatas possuíam uma incidência maior de capital político (95%) do que os novatos (87%).³⁵

Há uma diferença expressiva quanto aos tipos de capitais políticos usufruídos por cada grupo: enquanto para elas os capitais mais presentes foram o midiático (55%) e o de movimentos sociais (40%), para eles não há capitais que se sobressaiam muito sobre os demais, quase todos ficando em torno dos 20% – divididos em capital de militares e outros agentes de segurança pública (25%), de cargos públicos (22%) e midiático (22%). Note-se que a soma de capitais não atinge 100%, pois cada deputada/o pode ter mais de um tipo de capital político.

que esteve por mais tempo em um partido (13 anos), temos 1 ano de média. E, se desconsiderarmos um segundo deputado (11 anos), a média cai para 0,8 anos. Para esse cálculo foram desconsiderados três deputados sobre os quais não coletamos data de filiação.

35 Vale registrar que alguns deputados novatos não possuíam nenhum dos capitais políticos elencados. Eles estavam em seu primeiro partido, ao qual estavam filiados há menos de um ano, e 70% (5) deles possuíam apenas capital econômico advindo de sua atuação empresarial – capital que não incluímos na nossa análise (ver Nota Metodológica).

GRÁFICO 11 Incidência de capitais entre as Deputadas e Deputados Federais novatos eleitos em 2018



Elaboração com base em dados próprios.

Há importantes diferenças na frequência dos capitais presentes tanto entre novatas, quanto entre novatos. O capital de cargos internos do partido e o capital de militares e outros agentes de segurança pública foram mais presentes entre os novatos do que entre as novatas. Já o capital religioso, o capital de movimentos sociais e o capital midiático foram mais comuns entre as novatas do que entre os novatos. Os dois últimos capitais merecem destaque, pois a incidência deles é duas vezes maior para as novatas. Ainda, nota-se que somente os homens tiveram capital de sindicatos e associações de trabalhadores e sindicatos e associações patronais.

Especificamente sobre a frequência do capital familiar, a diferença é significativa entre mulheres (30%, 6) e homens (18%, 10) novatas/os. Para metade das mulheres que possuem esse capital, a principal fonte são os cônjuges (50%), enquanto para os homens predomina o capital paterno (70%), mas este também está presente para um terço das mulheres (33%), confirmando o que já é apontado na literatura sobre a relevância do capital familiar para o acesso ao campo político. Outra fonte de capital para elas são os irmãos (33%), enquanto para os homens são os avôs (30%). O restante das fontes de capital familiar para os homens são: mãe, irmão, tio, avó, tio-avô, primo e prima (10% para cada). Esses resultados demonstram um dado interessante: entre deputadas e deputados que possuem capital familiar, há uma alta incidência (e concentração) de capital familiar *paterno* entre os homens, mais presente até do que o capital familiar advindo de cônjuges entre as mulheres.

Esses dados confirmam que, em termos proporcionais, o capital familiar foi mais relevante para as mulheres em relação aos homens no que se refere à entrada na política em 2018.

E em relação ao ingresso em 2014?
As eleições de 2018 representaram uma continuação ou uma quebra de padrão em relação à incidência do capital familiar?

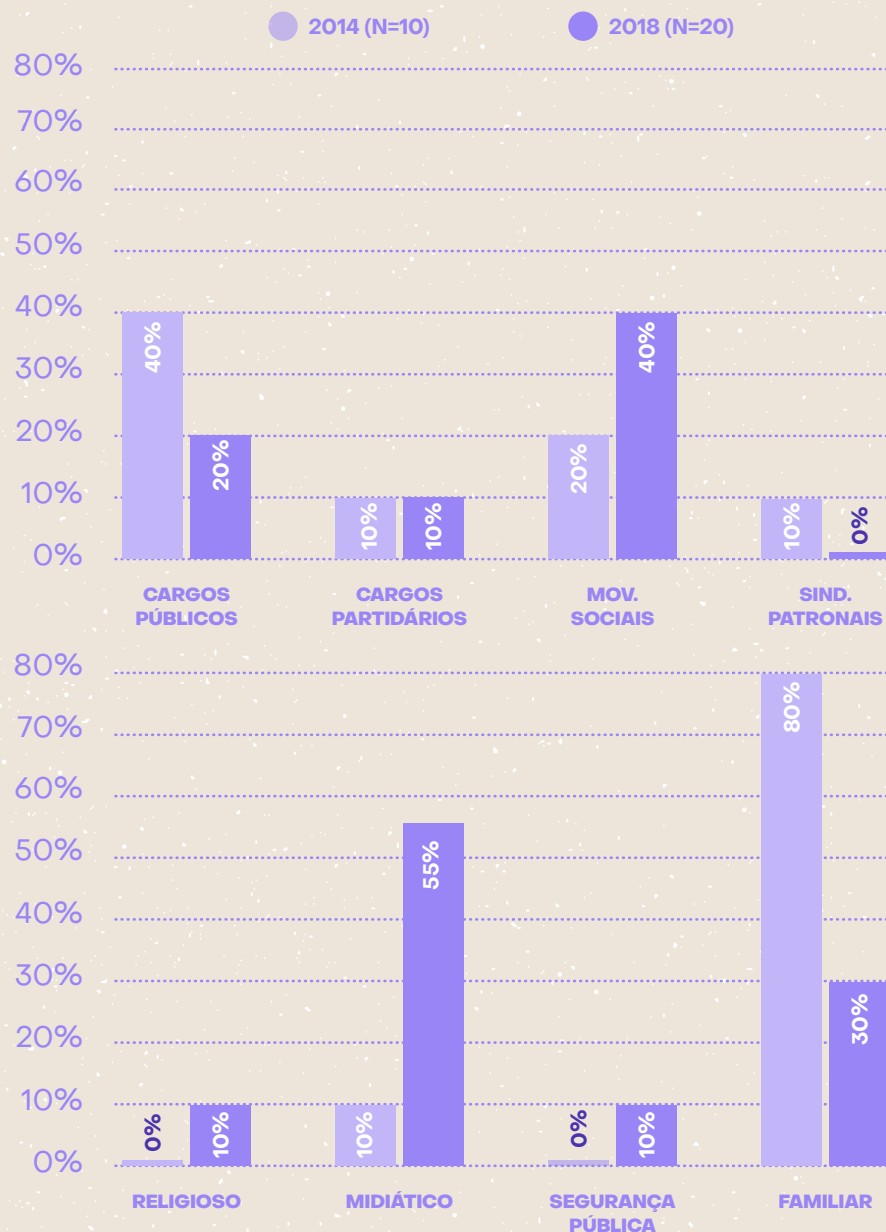
O capital familiar teve a mesma frequência para a eleição de mulheres em relação a 2014?

Para responder essas perguntas, analisamos a seguir os dados descritivos dos capitais políticos das deputadas federais novatas na política eleitas em 2014, em comparação com 2018.

As deputadas federais novatas eleitas em 2014 representaram 20% do total de eleitas (10 de 51). Isso significa que a proporção de deputadas novatas eleitas em 2018 (26%, 20 de 77) cresceu em relação ao pleito de 2014, contando com 10 mulheres a mais, provavelmente porque aumentou também o número de deputadas eleitas. Guardadas as devidas proporções entre um grupo de novatas e outro, observamos variações importantes quanto à incidência de cada tipo de capital político encontrado entre as deputadas novatas, conforme pode ser visto no Gráfico 9. O maior destaque foi a queda na proporção dessas candidatas que possuíam capital familiar: em 2014 eram 80% (8 de 10), enquanto em 2018, apenas 30% (6 de 20). Ou seja, apesar de o capital familiar ter sido relevante para a entrada de mulheres na política em 2018, como vimos, não foi tão relevante em comparação a 2014.

Assim, pode-se afirmar que as eleições de 2018 não chegam a romper com essa tendência, mas certamente representam uma mudança quanto ao arranjo de capitais políticos dos quais as mulheres usufruem para se eleger. De 2014 para 2018, perderam importância não só o capital familiar, mas o capital de cargos públicos (de 40% para 20%) e o de sindicatos e associações de trabalhadores e sindicatos e associações patronais (de 10% para 0%). Essas quedas foram concomitantes a um aumento na presença de outros tipos de capitais como o de movimentos sociais, o religioso, o de agentes de segurança pública e o midiático. Este último merece um destaque pelo grande aumento: saiu de 10% das novatas (1 de 10) em 2014 para 55% das novatas (11 de 20) em 2018.

GRÁFICO 12 Incidência de capitais entre as Deputadas Federais novatas eleitas em 2014 e 2018³⁶



Elaboração com base em dados próprios.

Em conclusão, as análises aqui apresentadas trazem dois importantes resultados inter-relacionados. O primeiro: a comparação entre os capitais políticos de mulheres e homens novatos eleitos em 2018 reforça que o acesso ao campo político é desigual. Conseguimos identificar algumas especificidades de gênero em termos de mobilização de capitais políticos: as novatas possuem mais influência midiática, familiar e de movimentos sociais, enquanto os novatos dominam capitais de cargos internos dos partidos. Os cargos na hierarquia partidária continuam sendo mais ocupados por homens, que também estão há mais tempo filiados aos partidos, enquanto as mulheres ainda dependem mais de seus familiares para ingressarem na política.

O segundo resultado: a comparação entre as mulheres novatas eleitas em 2014 e em 2018 mostrou que, apesar de o capital familiar ter sido muito relevante principalmente para as deputadas novatas no pleito de 2018, ele deixou de ser o principal capital sustentando o ingresso delas em comparação a 2014. A presença desse tipo de capital caiu fortemente, sendo superada pela presença do capital midiático. Esse é um indicativo de que ser proveniente de famílias políticas não é a única forma de acessar o campo político. As mulheres eleitas em 2018 conseguiram aumentar seus capitais e ingressaram na política por outras vias que não as mais tradicionais, utilizando-se, por exemplo, da atuação nas redes sociais, visibilidade midiática e atuação em movimentos de renovação política, tanto de esquerda quanto de direita.

Ademais, os outros tipos de capitais não mapeados aqui, como o educacional, cultural, econômico e social podem ter sido relevantes para a entrada dessas novas agentes na política. **Há diversas maneiras de se construir capitais políticos, o que poderá permitir que candidaturas de outros perfis – étnico-racial, de identidade de gênero e orientação sexual, por exemplo – possam usar estratégias diferentes para ascender e conquistar espaço na política institucional.** Porém, ainda que acessem a política, é preciso pensar em mecanismos que as permitam ali se manter, visto que há uma série de constrangimentos estruturais e violências simbólicas enfrentadas por elas na política

³⁶ A categoria de Sindicatos e associações de trabalhadores não foi inserida, pois não há qualquer candidata com esse tipo de capital político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerações finais

As análises desenvolvidas neste livro mostram que a inclusão e a exclusão de certos grupos no sistema político brasileiro são reflexo de uma série de regras, nem sempre tão claras e previsíveis quanto deveriam. Identificamos que o processo e o sucesso eleitoral são conduzidos não apenas por regras formais, mas também por normas informais. Essas últimas são particularmente importantes para compreendermos as desigualdades que regem o sistema eleitoral brasileiro, porque lutar contra algo que é praticado – mas não dito – é uma tarefa ainda mais árdua do que contestar regras definidas.

Nesse sentido, nossas conclusões indicam que o desenvolvimento de um sistema político-eleitoral mais justo deve passar necessariamente pela busca da igualdade de gênero e raça. A inserção de mais mulheres na política, sob o ponto de vista interseccional, é imprescindível para o estabelecimento de um sistema representativo e democrático. Tendo isso em vista, os principais resultados do presente estudo foram construídos e sistematizados a partir das questões propostas em cada uma das três seções.

No que se refere à lei de cotas de candidaturas, nossas análises mostram que os desafios para seu cumprimento persistem. Apesar de termos experimentado um aumento considerável na proporção de candidaturas femininas desde as eleições de 1998, ainda há um descumprimento crônico da regra eleitoral. Vimos que, ainda em 2018, mais de 20% das listas partidárias estavam com menos de 30% de candidaturas femininas para o cargo de deputada/o federal. Esse dado mostra como a existência da lei não é suficiente para assegurar resultados satisfatórios. **É necessário que atrizes e atores políticos se engajem em concretizar o objetivo proposto pela legislação, em especial os partidos políticos, o Ministério Público e a Justiça Eleitoral.**

As cotas de candidaturas por gênero foram criadas com a intenção de incluir mais mulheres ocupando cadeiras no Legislativo. A ideia é que com mais mulheres candidatas, mais mulheres poderiam ser eleitas. Mas nossos dados mostram que o percentual mínimo de 30% – quando cumprido – tem sido usado geralmente como teto, e não como piso, para candidaturas de mulheres, com partidos e listas tendo proporções de gênero quase sempre próximas a 70/30. Com o fim das coligações para eleições a cargos proporcionais, haverá mais pressão sobre os partidos para incluírem mais mulheres. A sociedade civil precisa continuar alerta e pode ajudar a jogar luz sobre as práticas dos partidos políticos, bem como pressionar os órgãos de controle judicial para que aperfeiçoem a fiscalização. A sociedade civil tem desempenhado um importante papel na democratização do acesso à política formal por meio de iniciativas para atrair e capacitar mais mulheres para a política, papel que pode ser potencializado com o acompanhamento dos processos internos dos partidos políticos – exigindo-lhes maior transparência – e das campanhas eleitorais – para ajudar a evitar que as fraudes e os descumprimentos prossigam ou se agravem neste novo cenário.

As candidaturas laranjas foram uma das possíveis fraudes estudadas. A análise dos seis processos de reconhecimento da existência de candidaturas laranjas mostrou que não há uma definição judicial clara e uniforme do conceito de candidaturas laranjas e tampouco dos elementos que o comporiam. A premissa básica de que a candidatura laranja seria um ilícito eleitoral é desafiada por dois dos casos analisados, que entendem ser o preenchimento matemático das cotas de gênero o critério principal para determinar a existência ou não de burla à lei. Elementos de caracterização também são disputados, na medida em que aparecem em contradição: ora como critérios necessários para a configuração de laranja, ora como dispensáveis. Isso ocorreu tanto entre um processo e outro – a exemplo da necessidade ou não do elemento de aspecto subjetivo das atrizes e atores eleitorais –, quanto em um mesmo processo, entre uma candidata acusada e outra – como foi o caso de Valença do Piauí, em que o tribunal utilizou um conjunto distinto de critérios para cada uma das cinco candidatas acusadas.

A legislação eleitoral não é clara quanto ao que seriam tais candidaturas. A mídia e os estudos acadêmicos apontam não um, mas vários critérios de caracterização. Diante de um fenômeno tão complexo como este, para bem orientar o comportamento de atrizes e atores eleitorais, **é recomendável que a Justiça Eleitoral busque estabelecer um conceito e conjuntos de critérios mínimos para identificar os diferentes tipos de candidaturas laranjas.** Isso traria clareza e coerência para as decisões judiciais – tanto de uma perspectiva interna, nos casos em que temos uma mesma decisão julgando mais de uma candidatura, quanto de uma perspectiva externa, olhando para o conjunto de decisões de um tribunal.

Outro ponto central da análise das eleições de 2018 diz respeito ao financiamento eleitoral das candidaturas femininas e como ele vem sendo afetado pelas mudanças das normas. A partir de 2018, passou a vigorar mais uma regra com o intuito de incentivar a inserção de mulheres na política institucional: a obrigatoria destinação de pelo menos 30% dos recursos do FEFC e da parcela do Fundo Partidário destinada ao financiamento de campanha para candidaturas femininas. A aplicação dessa regra, contudo, mostrou-se problemática. A definição do que de fato seriam “candidaturas femininas” ficou turva ao se permitir a contabilização de recursos destinados a campanhas eleitorais majoritárias, como presidenta, governadoras, prefeitas e senadoras. Ao não definir o modelo de fiscalização, o TSE dificultou, senão impossibilitou, a averiguação de seu cumprimento.

Nossos dados mostram que, mesmo usando três cenários diferentes de fiscalização, alguns partidos não se adequaram à nova regra. A depender do cenário, muitos partidos estariam em desacordo com essas novas determinações. Isso mostra como a definição da norma não se preocupou com sua execução e com os resultados que poderia gerar. Em 2020, já se sabe, haverá cotas de financiamento também para candidaturas negras.³⁷ Como a Justiça Eleitoral vai realizar essa

37 Em 25 de agosto de 2020, o TSE julgou a Consulta nº0600306-47.2019.6.00.0000/DF, formulada pela deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ). O Tribunal decidiu que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

fiscalização? Qual será a punição aos partidos que descumprirem com estas regras?

O que podemos adiantar é que, tanto em 2014, quanto em 2018, a distribuição dos recursos eleitorais foi desigual. Apesar da introdução do FEFC nas últimas eleições ter contribuído para uma distribuição menos injusta desses recursos, o achado central dessa análise é que entre as duas eleições estudadas o marcador da desigualdade se altera. Se em 2014 o fator que pautou a distribuição desigual do dinheiro foi o gênero, em 2018, o principal marcador de desigualdade foi a raça. Vale ressaltar, porém, que **em ambos os anos o grupo proporcionalmente menos financiado foi o das mulheres negras. Por isso, os partidos precisarão estar atentos à distribuição dos recursos públicos de financiamento de campanha nas próximas eleições se quiserem reduzir essas desigualdades.**

Para entender as estratégias informais das candidatas, candidatos e partidos políticos nas campanhas eleitorais de 2018, observamos um fator cada vez mais primordial na corrida eleitoral: as redes sociais. O uso dessas ferramentas nas disputas eleitorais de candidatas poderia, em um primeiro momento, ser entendido como uma maneira de contornar o pouco ou nenhum apoio que algumas delas recebem dos partidos. Mas transformar as redes sociais em ferramentas de campanhas não é tão simples quanto parece.

(FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão deverá ser proporcional ao total de candidatos negros que participarem da disputa eleitoral pelo partido. Todavia, essa regra não deveria valer para as eleições municipais de 2020, passando a ser aplicada apenas a partir das eleições de 2022. Para as eleições gerais de 2022, o TSE prevê que a decisão será regulamentada por meio da edição de uma resolução normativa detalhando a aplicação do resultado da consulta. A decisão do TSE foi questionada no Supremo Tribunal Federal. Em 9 de setembro de 2020, por meio de uma decisão cautelar, o ministro Ricardo Lewandowski determinou a aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras já nas eleições municipais de 2020, sob o argumento de que isso não causará qualquer prejuízo aos partidos políticos, uma vez que a propaganda eleitoral ainda não havia começado. Até o fechamento deste livro, o Plenário do STF ainda não havia referendado a decisão do ministro.

Ao analisarmos o uso da rede social Facebook nas eleições de 2018, concluímos que os recursos financeiros e diferenças socioeconômicas, como grau de instrução, estrato sócio-ocupacional, raça/cor e idade, impactam substancialmente na construção de uma campanha em ambiente virtual. Desigualdades existentes entre as candidatas no espaço *offline* tendem a se reproduzir no ambiente *online*. Embora de aparente simplicidade e baixo custo, uma campanha *online* requer das candidaturas acesso a equipamentos com internet, habilidades para garantir o melhor aproveitamento e alcance dessas mídias, e dinheiro para o uso de funcionalidades pagas ou para contratação de profissionais que possam estruturar a campanha nas mídias sociais.

Assim, o apoio dos partidos é extremamente relevante tanto no que se refere à distribuição de recursos financeiros às candidaturas quanto na capacitação para que ampliem suas habilidades no uso, por exemplo, dessas ferramentas online. Pautando-se nas regras formais de alocação de recursos, **os partidos políticos poderiam prover essa capacitação contínua das candidatas**, amparando-se na Lei dos Partidos Políticos, que prevê a obrigatoriedade de utilizar ao menos 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (artigo 44, inciso V, da Lei Federal nº 9.096/1995).

As desigualdades aqui expostas se refletem no perfil das eleitas e eleitos. Tanto em 2014 quanto em 2018, a distância entre a porcentagem de mulheres na sociedade (aproximadamente 52%), candidatas (cerca de 30%) e eleitas para a Câmara Federal (10% em 2014 e 15% em 2018) é considerável. Há também uma disparidade em relação à raça, como mostramos no terceiro capítulo. Em 2018, entre as pessoas eleitas para essa Casa Legislativa, predominaram as brancas (82% das mulheres e 74% dos homens). A maioria das/os eleitas/os é casada (56% das mulheres e 72% dos homens) e com ensino superior (90% das mulheres e 79% dos homens).

O perfil das/os novatas/os não mudou com relação ao perfil de deputadas/os eleitas/os em pleitos anteriores: são também pessoas brancas, com ensino superior e casadas. No entanto, embora tenham o mesmo perfil, a trajetória delas não é similar. Comparando as novatas eleitas em 2014 com as eleitas em 2018, identificamos que a frequência do capital familiar diminuiu entre elas e que as eleitas em 2018 passaram a mobilizar outros capitais políticos, como o midiático e de movimentos sociais.

Observamos, então, que, no último pleito, as mulheres encontraram outras formas de se inserir na política, em alternativa aos meios tradicionais – como a presença em cargos partidários –, os quais continuam predominantemente ocupados por homens. Porém, ainda que essas mulheres novatas tenham conseguido entrar no campo político, também neste espaço enfrentam inúmeros desafios advindos de **discriminações estruturais de gênero e raça**, inclusive **violências simbólicas, que as deslegitimam enquanto agentes políticas**, dificultando que lá estejam, que lá permaneçam e que suas vozes sejam ouvidas.

Nossas conclusões apontam para a existência e predominância da desigualdade de gênero e raça no processo eleitoral. Essas disparidades evidenciam a existência de **um abismo entre o perfil da população brasileira e o perfil de seus representantes**.

As regras eleitorais desempenham um papel importante na determinação desse cenário, pois, embora sejam criadas para garantir a lisura das eleições, também guiam condutas, criam barreiras à entrada, moldam estratégias e perpetuam desigualdades. Por isso, as instituições têm um papel decisivo na construção de um cenário político-eleitoral mais inclusivo. Ao Poder Legislativo incumbe criar leis que promovam uma representação mais justa e igualitária. O TSE, por sua vez, ao editar normas sobre as eleições, tem a função de estabelecer critérios decisórios claros e homogêneos, capazes de viabilizar o cumprimento das regras e facilitar a sua fiscalização.

As regras eleitorais consideradas isoladamente, contudo, não são suficientes para determinar definitivamente os resultados da eleição. Há de se considerar, também, as regras informais do jogo político. Os partidos políticos possuem um papel central na construção de candidaturas viáveis. Estes devem fornecer formação contínua e o investimento financeiro e político, bem como prover acesso aos seus espaços decisórios, de modo a fomentar a inclusão dos mais variados grupos sociais entre as candidaturas competitivas.

Assim, entendemos que a mudança do atual cenário depende de uma **ação conjunta**, que inclui a mobilização da sociedade civil, de atrizes e atores políticos, das lideranças partidárias, das instituições legislativas e de justiça, voltada à **concretização de um sistema político mais justo e igualitário**.

Referências bibliográficas

ABREU, Maria Aparecida. A minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara de Deputados. In: ABREU, Maria Aparecida. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010, pp. 589-601.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, pp. 49-86, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 set. 2020.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana Marta; ALCÂNTARA, Adeilton Pedro de. Participação das mulheres nas eleições de 2004. **Gênero**, Niterói, v. 7, n. 2, pp. 195-215, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/viewFile/30979/18068>>. Acesso em: 01 set. 2020.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 1, pp. 155-194, 2001a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 set. 2020.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Rev. Estud. Fem**, vol. 9, n. 1, pp. 231-252, 2001b. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100014>>. Acesso em: 01 set. 2020.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: Política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**, vol. 1, n. 2, pp. 113-130, 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42736>>. Acesso em: 01 set. 2020.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 5, pp. 193-216, jan./jul. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Ministro de Bolsonaro criou candidatos laranjas para desviar recursos na eleição. **Folha de S. Paulo**, 4 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/ministro-de-bolsonaro-criou-candidatos-laranjas-para-desviar-recursos-na-eleicao.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)**: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

CUBAS, Marina Gama. Queixas de candidatas indicam novo perfil de laranjas nas eleições. **Carta Capital**, 12 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/queixas-de-candidatas-indicam-novo-perfil-de-laranjas-nas-eleicoes/>>. Acesso em: 01 set. 2020.

ENTENDA as evidências e as versões dos envolvidos em esquema de laranjas do PSL. **Folha de S. Paulo**, 11 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/entenda-as-evidencias-e-as-versoes-dos-envolvidos-em-esquema-de-laranjas-do-psl.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2020.

FRANCESCHET, Susan; KROOK, Mona Lena; PISCOPO, Jennifer. (Eds.). **The impact of gender quotas**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GATTO, Malu A. C.; WYLIE, Kristin N. Informal Institutions and Gendered Candidate Selection in Brazilian Parties. In: **XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)**, Barcelona, Soan, 23-26 maio 2018.

GROSSI, Miriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 9, n. 1, pp. 167-206, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2001000100010&script=sci_arttext&lng=pt>. Acesso em: 01 set. 2020.

HARGITTAI, Eszter. Second-level digital divide: Differences in people's online skills. **First Monday**, vol. 7, n. 4, abr. 2002. Disponível em: <<https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/942/864>>. Acesso em: 01 set. 2020.

JACOBSON, Gary C. Party organization and distribution of campaign resources: Republicans and Democrats in 1982. **Political Science Quarterly**, v. 100, n. 4, pp. 603-625, 1985.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Estratificação sócio-ocupacional para estudos de mercado e pesquisa social no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 3-4, n. 17, pp. 247-254, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n3-4/a24v1734.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2020.

KROOK, Mona Lena. **Quotas for women in politics**: Gender and candidate selection reform worldwide. New York: Oxford University Press, 2009.

LINHARES, Carolina. Mesmo com fundo específico para mulheres, eleição teve candidatas iludidas. **Folha de S. Paulo**, 19 dez. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/mesmo-com-fundo-especifico-para-mulheres-eleicao-teve-candidatas-iludidas.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2020

MACAULAY, Fiona. **Gender politics in Brazil and Chile**: The role of parties in national and local policymaking. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MACKAY, Fiona; KENNY, Meryl; CHAPPELL, Louise. New Institutionalism through a gender lens: Towards a Feminist Institutionalism?. **International Political Science Review**, v. 31, n. 5, pp. 573-58, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0192512110388788>>. Acesso em: 01 set. 2020.

MACKAY, Kenny; KROOK, Mona Lena. (Eds.). **Gender, Politics and Institutions**: Towards a Feminist Institutionalism. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 23, n. 54, pp. 155-183, jun. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>>. Acesso em: 01 set. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 20, pp. 115-134, jun. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000100010>>. Acesso em: 01 set. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 18, n. 3, pp. 653-679, set. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2010000300003>>. Acesso em: 01 set. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, C. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 3, pp. 721-747, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300721&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 set. 2020.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering**: Voting rules and political behavior. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. **BBC**, 08 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>>. Acesso em: 01 set. 2020.

PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. **G1**, 13 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.html>>. Acesso em: 01 set. 2020.

PINHEIRO, Lara; ACAYABA, Cíntia. Suspeitas de serem 'laranjas', candidatas dizem que foram usadas por partidos em SP: 'Nunca mais vou concorrer'. **G1**, 25 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/02/25/suspeitas-de-serem-laranjas-candidatas-dizem-que-foram-usadas-por-partidos-em-sp-nunca-mais-vou-concorrer.html>>. Acesso em: 01 set. 2020.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: a global view. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 4, pp. 69-86, 2002.

PISCOPO, Jennifer M. When informality advantages women: Quota networks, electoral rules, and candidate selection in Mexico. **Government & Opposition**, v. 51, n. 3, pp. 487-512, 2016.

RACY, Sonia. O mistério das mulheres voto zero. **Estadão**, 13 nov. 2016. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/as-sem-voto/>>. Acesso em: 01 set. 2020.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline Resmini. Internet e ativismo político na América Latina e Caribe: Recursos individuais e oportunidades de acesso. **Civitas**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, pp. 261–280, jan–abr. 2019. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/30332/17725>>. Acesso em: 01 set. 2020.

ROSSI, Amanda; MAZOTTE, Natália. Partidos recorrem a candidatas “fantasmas” para preencher cota de 30% para mulheres. **Gênero e número**, 27 out. 2016. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/>>. Acesso em: 01 set. 2020.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opin. Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, pp. 306–332, nov. 2009. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200002>>. Acesso em: 01 set. 2020.

SACCHET, Teresa. Why gender quotas don’t work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. **Colomb. Int.**, Bogotá, n. 95, pp. 25–54, jul. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122018000300025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 set. 2020.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima. (Org.). **Mulheres nas eleições de 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012a, pp. 417–452.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opin. Pública**, Campinas, vol. 18, n. 1, pp. 177–197, jun. 2012b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000100009>>. Acesso em: 01 set. 2020.

SAINT MARTIN, Monique de. Capital simbólico. In: CATANI, Afrânio Mendes et al. (Org.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, pp. 109–112.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n. 2, pp. 27–48, 2001a. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/3176970>>. Acesso em: 01 set. 2020.

SAMUELS, David. Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies theory and evidence from Brazil. **Comparative Politics**, v. 34, n. 1, pp. 23–42, 2001b. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/422413>>. Acesso em: 01 set. 2020.

STRATMANN, Thomas. How prices matter in politics: the returns to campaign advertising. **Public Choice**, v. 140, pp. 357–377, 2009.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet M. **Pesquisa Qualitativa: Técnica e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. 2a ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

WYLIE, Kristin N.; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. **Opin. Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, pp. 1–28, abr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100001&lng=en&nrm=is>. Acesso em: 01 set. 2020.

APÊNDICE NOTAS
METODOLÓGICAS

APÊNDICE NOTAS METODOLÓGICAS

APÊNDICE NOTAS
METODOLÓGICAS

APÊNDICE

Notas Metodológicas

Os resultados da presente pesquisa são fruto de um esforço coletivo de coleta, produção e análise de dados por meio de estratégias metodológicas próprias que resultaram em reflexões teóricas e práticas importantes. Durante os dois anos de concretização da pesquisa, a nossa equipe, composta por sete pesquisadoras e um pesquisador, com formações nas áreas de direito, ciência política, sociologia, administração pública e economia, trabalhou ativamente para a efetiva construção de um projeto coletivo e interdisciplinar, com constante diálogo, troca de ideias e escuta entre as/os participantes, contando, inclusive, com a colaboração de diversas/os voluntárias/os.

Em encontros semanais, a equipe compartilhava e discutia não só o andamento da pesquisa e seus resultados preliminares, como também os critérios e as dificuldades do processo de coleta e análise de dados, para que, em conjunto, o desenho metodológico da pesquisa fosse aperfeiçoado e validado. Também foram realizados encontros periódicos com as/os voluntárias/os, de modo a orientar a coleta, ouvir dificuldades e impressões, sanar dúvidas e repensar critérios metodológicos. Isso permitiu que examinássemos vastos e complexos objetos de estudos, a partir de metodologias robustas e cuidadosas, que muito têm a contribuir para estudos futuros e que, por esse motivo, requerem uma apresentação mais detalhada.

Nesse sentido, descrevemos de maneira mais aprofundada, a seguir, as metodologias dos capítulos 2, 4, 5 e 6.

Metodologia de coleta e análise das decisões da Justiça Eleitoral sobre os casos de candidaturas laranjas/fictícias (CAPÍTULO 2)

A seleção dos processos analisados foi feita em novembro de 2018, por meio da consulta de jurisprudência disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, na página “Pesquisa na JE” (<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>). Os filtros aplicados nessa consulta foram os seguintes: (i) tribunal: marcar todos (isto é, TSE e tribunais regionais eleitorais - TREs); e (ii) legislação: Lei 9.054 de 1997, art. 10, par. 3.

Pela leitura de ementa, excluíram-se as decisões do resultado de busca que não discutiam diretamente o preenchimento de cotas eleitorais de gênero, como decisões sobre tempo de propaganda eleitoral, distribuição de recursos dos fundos eleitorais e regularidade do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP). Pela leitura dos acórdãos restantes, foi feita uma segunda triagem, excluindo-se aqueles que não discutiam diretamente a existência de candidaturas fictícias no contexto da aplicação da lei de cotas, além daqueles em que o acórdão não fora localizado. A amostra final contava com 97 acórdãos, correspondentes a 93 processos.

Passou-se, então, à coleta de dados do trâmite processual e dos arquivos com o conteúdo de todas as decisões de cada um desses 93 processos. Para isso, foram consultados: (i) o acompanhamento processual no site do TSE (<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/acompanhamento-processual-push>) e, quando necessário, do Supremo Tribunal Federal - STF (<http://portal.stf.jus.br/processos/>); (ii) o Diário de Justiça Eletrônico dos TREs e do TSE (<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/publicacoes-oficiais/diario-da-justica-eletronico/diario-da-justica-eletronico-1>); (iii) a pesquisa na JE, no site do TSE (<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>); (iv) a pesquisa de inteiro teor de acórdão de cada TREs e do TSE (<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/inteiro-teor>); (v) a pesquisa de decisões monocráticas de

TREs e do TSE (<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/monocraticas-do-tse>); e, como último recurso, (vi) a ouvidoria de TREs, do TSE (<http://www.tse.jus.br/eleitor/servicos/ouvidoria/formulario-da-assessoria-de-informacao-ao-cidadao>) e, quando necessário, do STF (<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacaoLeiAcesso>). Vale dizer que tais dados estão significativamente dispersos e por isso o número extenso de fontes de consulta.

A partir disso, organizamos uma base de dados com o foco nos conteúdos apenas da primeira decisão do processo, da última decisão do processo e da decisão proferida por TRE/TSE. Quanto a esta última mencionada, as regras de coleta impostas foram as seguintes: (i) nos casos em que o processo passou tanto pelo TRE, quanto pelo TSE, coletar-se-á apenas a decisão do TSE; e (ii) preencher os campos como “N/A” caso não exista tal decisão ou caso a decisão já tenha sido coletada como primeira ou última decisão do processo.

A estrutura completa da base foi a seguinte:

1. Dados de controle do processo

- 1.1. ID (criou-se um número de identificação do processo)
- 1.2. Número unificado do processo
- 1.3. UF
- 1.4. Município

2. Dados da ação originária

- 2.1. Órgão julgador
- 2.2. Classe processual
(de acordo com a Resolução TSE nº22.676/2007)
- 2.3. Autor(es)
- 2.4. Réu(s)
- 2.5. Assunto (de acordo com a página de acompanhamento processual)

3. Dados da última decisão do processo

- 3.1. Órgão julgador
- 3.2. Classe processual
(de acordo com a Resolução TSE nº22.676/2007)
- 3.3. Polo ativo
- 3.4. Polo passivo

4. Evolução do processo

4.1. Conteúdo da primeira decisão do processo (ação originária)

- 4.1.1. Pedidos
- 4.1.2. Data de julgamento
- 4.1.3. Juiz(a)
- 4.1.4. Resultado da decisão
- 4.1.5. Fundamentação (trechos in verbis)
- 4.1.6. Conceito de candidatura laranja ou fictícia utilizado
(trechos in verbis)
- 4.1.7. Fundamento formal ou material?

4.2. Conteúdo da decisão proferida por TRE/TSE

- 4.2.1. Órgão julgador (TRE ou TSE?)
- 4.2.2. Razões recursais
- 4.2.3. Data de julgamento
- 4.2.4. Relator(a)
- 4.2.5. Resultado da decisão e votação
- 4.2.6. Fundamentação (trechos in verbis)
- 4.2.7. Conceito de candidatura laranja ou fictícia utilizado
(trechos in verbis)
- 4.2.8. Fundamento formal ou material?

4.3. Conteúdo da última decisão do processo

- 4.3.1. Razões recursais
- 4.3.2. Data de julgamento
- 4.3.3. Relator(a)
- 4.3.4. Resultado da decisão e votação
- 4.3.5. Fundamentação (trechos in verbis)
- 4.3.6. Conceito de candidatura laranja ou fictícia utilizado
(trechos in verbis)
- 4.3.7. Fundamento formal ou material?

4.4. Resumo do trâmite processual (organizado por instância e data de julgamento)

5. Contorno eleitoral

- 5.1. Ano da eleição discutida
- 5.2. Natureza da eleição discutida
(proporcional/majoritária - nível federativo)
- 5.3. Cargo(s) do(s) autor(es)
- 5.4. Partido(s) ou coligação(ões) do(s) autor(es)
- 5.5. Cargo(s) do(s) réu(s)
- 5.6. Partido(s) ou coligação(ões) do(s) réu(s)
- 5.7. N° de candidaturas da coligação
 - 3.7.1. Homens
 - 3.7.2. Mulheres

6. Outros trechos relevantes das decisões [coletadas]

7. Observações da pesquisadora

Para facilitar as análises, a base de dados foi ordenada de maneira crescente em função da data de julgamento da última decisão “relevante” em termos de discussão material sobre o conceito de candidaturas fictícias. A análise quantitativa da base foi feita pela simples aplicação de filtros de colunas de Excel.

Já a análise qualitativa se restringiu somente às últimas decisões relevantes dos seis processos de reconhecimento da existência de candidaturas fictícias presentes na base de dados construída.

A tabela a seguir delimita seus perfis:

TABELA 4 Processos de reconhecimento da existência de candidaturas fictícias

NÚMERO UNIFICADO DO PROCESSO / UF	QUEM PROPÔS? (POLO ATIVO)	CONTRA QUEM? (POLO PASSIVO)	PARTIDO/S DO POLO PASSIVO	DECISÃO ANALISADA
0000697-39.2016.6.19.0255 CASO DE CARAPEBUS / RJ	MPE	candidata tida como fictícia; coligação à qual pertence; representante legal da coligação.	SD; PHS	Tribunal Regional Eleitoral do estado do Rio de Janeiro (TRE-RJ). Recurso Eleitoral (RE) nº697-39. Relator: CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA. Data de julgamento: 28/06/2018.
0000723-97.2016.6.19.0138 CASO DE QUEIMADOS / RJ	MPE	candidatas tidas como fictícias; dirigentes partidários (presidente e vice-presidenta municipais do partido); candidatos homens da coligação.	PRB	138ª Zona Eleitoral (ZE). Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº723-97. Juíza: MARCIA PAIXAO GUIMARAES LEO. Data de julgamento: 26/10/2017.
0000566-93.2016.6.21.0001 CASO DE PORTO ALEGRE / RS	MPE ³⁸	partido ao qual pertencem as candidatas tidas como fictícias.	PMN	Tribunal Regional Eleitoral do estado do Rio Grande do Sul (TRE-RS). Recurso Eleitoral (RE) nº566-93. Relator: SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES. Data de julgamento: 11/10/2016.

38 Tem como ação originária o registro de candidatura apresentado pelo partido PMN. No entanto, consideramos esse processo junto com os processos cujas ações originárias foram efetivamente propostas pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) porque foi este quem introduziu o questionamento quanto a candidaturas fictícias perante o judiciário nesse processo, ao apresentar recurso eleitoral contra o deferimento do registro de candidatura mencionado.

NÚMERO UNIFICADO DO PROCESSO / UF	QUEM PROPÔS? (POLO ATIVO)	CONTRA QUEM? (POLO PASSIVO)	PARTIDO/S DO POLO PASSIVO	DECISÃO ANALISADA
0000370-54.2016.6.26.0173 CASO DE SANTA ROSA DE VITERBO / SP	MPE	candidatas tidas como fictícias; demais candidatas e candidatos da coligação – sendo um deles dirigente partidário (presidente do PROS) e representante legal da coligação; coligação à qual pertencem.	SD; PMN; PROS	Tribunal Regional Eleitoral do estado de São Paulo (TRE-SP). Recurso Eleitoral (RE) nº370-54. Relatora: CLAUDIA LUCIA FONSECA FANUCCHI. Data de julgamento: 01/08/2017.
0000193-92.2016.6.18.0018 CASO DE VALENÇA DO PIAUÍ / PI	COLIGAÇÃO DE OPOSIÇÃO	candidatas tidas como fictícias; demais candidatas e candidatos das duas coligações às quais pertencem; prefeita e vice-prefeito eleitos	PTC; PPS; PRB; PROS; PSC; PMN; PSB; PDT; PSL; PR; PSDB	Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Recurso Eleitoral Especial (REspe) nº193-92. Relator: JORGE MUSSI. Data de julgamento: 17/09/2019.
0000001-11.2017.6.24.0002 CASO DE BIGUAÇU / SC	PARTIDO DE OPOSIÇÃO	candidatos eleitos pela coligação à qual pertencem as candidatas tidas como fictícias; coligação à qual pertencem.	DEM; PSC	Tribunal Regional Eleitoral do estado de Santa Catarina (TRE-SC). Recurso Eleitoral (RE) nº1-11. Relator (designado): DAVIDSON JAHN MELLO. Data de julgamento: 07/08/2017.

Elaboração própria com base em dados extraídos dos sites institucionais dos respectivos TREs e do TSE.

Utilizamos o Atlas TI como ferramenta para a criação de categorias de análise (códigos). Estas foram criadas a partir do próprio material examinado. À medida que se lia cada decisão, atrelava-se a cada um de seus trechos um ou mais códigos que representassem as características de uma candidatura fictícia apontadas pelos julgadores, bem como as provas consideradas para se chegar à conclusão de que essas características estariam presentes no caso em exame. De modo a identificar padrões e relações entre os vários elementos de caracterização de uma candidatura fictícia construídos pela justiça eleitoral, um mesmo código teria a capacidade de ser atrelado a diferentes trechos, tanto de uma mesma, quanto de decisões diferentes.

Os códigos criados foram divididos em “códigos-mãe” (categorias principais) e em “códigos-filha” (subcategorias, detalhando as categorias principais). Informamos abaixo a lista completa dos códigos criados de acordo com a sua classificação.

TABELA 5 Codificação das decisões

CÓDIGOS-MÃE (23)

1. DESINTERESSE EM SUA CANDIDATURA

2. EXISTÊNCIA DE FAMILIAR DISPUTANDO O MESMO CARGO

3. FAZER CAMPANHA EM PROL DE OUTREM

CÓDIGOS-FILHA (17)

1. Desinteresse em sua candidatura: ausência de justificativa pelo não comparecimento às urnas

2. Desinteresse em sua candidatura: não comparecimento às urnas

3. Desinteresse em sua candidatura: não votar em si mesma

4. Existência de familiar disputando pelo mesmo cargo: e pela mesma coligação

5. Existência de familiar disputando pelo mesmo cargo: mas não pela mesma coligação

6. Fazer campanha em prol de outrem: familiar, homem

7. Fazer campanha em prol de outrem: não-familiar, homem

8. Fazer campanha em prol de outrem: não-familiar, mulher

CÓDIGOS-MÃE (23)

4. INCOERÊNCIA DO MOTIVO DE DESISTÊNCIA

5. IRREGULARIDADE NA MOVIMENTAÇÃO BANCÁRIA

6. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

7. NÃO REQUERIMENTO/INÉRCIA DE SUBSTITUIÇÃO DA CANDIDATURA DESISTENTE

8. ASPECTO SUBJETIVO DA CONDUTA

9. AUSÊNCIA DE ATOS DE CAMPANHA

10. VOTAÇÃO ZERADA OU BAIXA

11. NÃO COMUNICOU SUA DESISTÊNCIA

12. AUSÊNCIA DE GASTO DE CAMPANHA

CÓDIGOS-FILHA (17)

9. Incoerência do motivo de desistência: curto tempo de internação

10. Incoerência do motivo de desistência: participou das reuniões de orientação sobre campanha realizadas pelo partido

11. Incoerência sobre o motivo de desistência: material de campanha suficiente para fazer uma campanha viável

12. Irregularidade na movimentação bancária: entrada de dinheiro e saque no mesmo dia

13. Irregularidade na movimentação bancária: entrada de dinheiro na conta após o pagamento do material de campanha

14. Irregularidade na prestação de contas: declarou gastos após a data em que teria desistido/ficado impossibilitada de fazer campanha

15. Irregularidade na prestação de contas: semelhança no valor, data e número serial das notas fiscais dos gastos de campanha

16. Não requerimento/inércia de substituição da candidatura desistente: por parte da candidata

17. Não requerimento/inércia de substituição da candidatura desistente: por parte do partido/ dirigentes

—

—

—

—

—

Continua →

CÓDIGOS-MÃE (23)**CÓDIGOS-FILHA (17)**

13. NÃO RECEBEU RECURSOS FINANCEIROS DO PARTIDO	—
14. AUSÊNCIA DE EXEMPLAR DO MATERIAL DE CAMPANHA NOS AUTOS	—
15. COERÇÃO/PRESSÃO PARA SE CANDIDATAR	—
16. CONTRADIÇÃO SOBRE O NÚMERO DE SANTINHOS ENCOMENDADOS	—
17. DESCONHECIMENTO DE DINÂMICA PARTIDÁRIA E/OU ELEITORAL	—
18. DESCONHECIMENTO SOBRE A GRÁFICA QUE PRODUZIU O MATERIAL DE CAMPANHA	—
19. INÉRCIA DO PARTIDO EM SANAR OS VÍCIOS DO RC	—
20. NÃO CUMPRIMENTO FORMAL DO RC	—
21. PEDIDO DE LÍDER PARTIDÁRIO PARA QUE SE CANDIDATE VISANDO AO PREENCHIMENTO DA COTA	—
22. RECEBIMENTO DE LICENÇA REMUNERADA ENQUANTO SERVIDORA PÚBLICA	—
23. REGISTRO SIMULADO	—

Elaboração própria com base em dados extraídos dos sites institucionais dos respectivos TREs e do TSE.

Metodologia de análise da distribuição do financiamento público eleitoral por gênero e raça (CAPÍTULO 4)

Seleção das amostras

As amostras foram selecionadas entre candidatas e candidatos ao cargo de deputada/o federal nas eleições de 2014 e 2018. Convencionou-se calcular as taxas de representação de grupos, em especial mulheres e minorias étnicas/raciais, pelas suas proporções na câmara baixa do parlamento nacional, que no Brasil é a Câmara dos Deputados. Para as análises, considerou-se apenas as candidatas e os candidatos “aptas/os” (foram excluídas as candidaturas indeferidas) e aquelas/es que declararam contas. Esta última observação é importante, pois diversas/os candidatas/os não fazem a prestação de contas, o que impossibilita qualquer tipo de mensuração. Nas eleições de 2018, 951 candidatas/os (12%) não tinham dados financeiros da campanha disponíveis. Essa taxa foi de 15% em 2014.

Análise por grupos

Optamos por comparar homens e mulheres em 2014 e 2018 nas perspectivas de gênero e raça. Essa escolha se deu porque gênero e raça são os indicadores que dividem os grupos demográficos da população brasileira mais expressivos numericamente. Além disso, são importantes marcadores que denotam grandes desigualdades históricas de nossa sociedade, principalmente em relação à representação política. Seguimos os parâmetros de gênero e raça/cor instituídos pelo TSE, por autodeclaração. As características de raça e gênero foram operacionalizadas através de variáveis binárias “Mulher” (que assume valor 1 para candidaturas autodeclaradas do gênero “Feminino” e 0 para candidaturas autodeclaradas do gênero “Masculino”) e “Negro” (que assume valor 1 para candidaturas autodeclaradas como “Preta” ou “Parda” e 0 para candidaturas autodeclaradas “Branças”). Candidatas e candidatos que se declararam “Amarelos” e “Indígenas” e os que não tinham declarações para gênero e raça foram desconsiderados das análises por representarem um número muito pequeno na amostra total.

Cálculo dos indicadores

Para analisar a variação na dinâmica de distribuição dos recursos, utilizamos indicadores que relacionam os grupos de candidatas/os entre nossos marcadores da diferença pela quantidade percentual e proporcional de recursos eleitorais. O valor total global de recursos de campanha corresponde à soma do total de recursos declarados por todas as candidaturas em suas declarações individuais. A partir das perspectivas citadas no item anterior, calculamos os totais de cada um dos grupos analisados. O indicador percentual de cada grupo divide a respectiva quantidade total de recursos pelo valor total global. O mesmo procedimento foi realizado para calcular os valores totais e percentuais de candidaturas, globalmente e de cada grupo. O índice de proporcionalidade compara a proporção de recursos de determinado grupo com sua respectiva proporção sobre o total de candidaturas. Trata-se da razão entre as porcentagens de recursos pelas porcentagens de candidaturas. Por exemplo, se o grupo de mulheres possui 30% das candidaturas e 20% dos recursos de campanha, o valor do índice de proporcionalidade será igual a $20/30 = 0,666$. O resultado será proporcional – igual a “1,000” – caso 30% dos recursos tenham sido direcionados a esse grupo. Um resultado abaixo de “1,000” significa que o grupo foi subfinanciado e acima de “1,000” aponta para um sobre-financiamento.

Metodologia de análise do uso do Facebook em campanhas eleitorais das candidatas a deputada federal (CAPÍTULO 5)

Para compreendermos se o uso do Facebook reproduz desigualdades estruturais presentes em ambiente *offline*, realizamos o monitoramento dos perfis/páginas das 465 candidatas que disputaram o cargo de deputada/o federal pelo estado de São Paulo.

O processo de monitoramento foi realizado manualmente por uma equipe de 15 pesquisadoras(es), entre os dias 16 de agosto e 7 de outubro, período que dividimos em 7 semanas para que pudéssemos acompanhar semanalmente o uso dessas ferramentas. A opção pela

coleta manual em detrimento do uso de ferramenta automatizada de *web scraping* foi tomada em decorrência das restrições³⁹ criadas pelo Facebook no que concerne ao acesso aos dados por meio desse tipo de coleta.

Foram coletadas informações como endereço da página/perfil, número total de publicações, postagens relacionadas à divulgação da própria campanha e se a candidata realizou impulsionamento de postagens.

Com base nos dados coletados, para identificar o acesso e modo de uso do Facebook por parte das candidatas, utilizamos cinco descritores que nos auxiliaram a construir nossas variáveis dependentes:

(i) Acesso (probabilidade de ter “Página” e/ou “Perfil” em ao menos uma das semanas de campanha): assume valor 1 para as candidatas que tiveram uma “Página” ou “Perfil” ativo identificado em pelo menos uma semana de monitoramento e valor 0, caso contrário;

(ii) Uso contínuo (probabilidade de manter “Página” e/ou “Perfil” durante as 7 semanas de campanha): assume valor 1 para as candidatas que tiveram uma “Página” ou “Perfil” ativo identificado em todas as sete semanas de monitoramento e valor 0, caso contrário;

(iii) Intensidade (quantidade total de publicações realizadas na “Página” e/ou “Perfil”): logaritmo natural da soma de todas as publicações realizadas na “Página” ou “Perfil” durante as sete semanas de monitoramento. Importante salientar que a soma das publicações das candidatas durante todo o período eleitoral, independentemente de seus conteúdos, é igual a 55.543.

(iv) Foco (porcentagem de publicações correspondentes à divulgação da própria campanha): razão entre a quantidade de postagens onde

³⁹ Ao buscarmos a realização de coleta automatizada, verificamos que a API do Facebook sofreu alterações após o caso da *Cambridge Analytica*, culminando em restrições para esse tipo de coleta. Passou a ser necessária a aprovação dos aplicativos utilizados e, mesmo com essa aprovação, se manteve a restrição para captação de algumas informações. Como consequência dessa limitação, optamos pela coleta manual para que a pesquisa pudesse ser concretizada.

a candidata explicitamente faz campanha pela sua candidatura e a quantidade total de postagens na “Página” e/ou “Perfil”. Foram consideradas postagens da própria campanha apenas as publicações na “Página” e/ou “Perfil” próprio da candidata (sejam estas feitas por ela mesma ou por terceiros) que se referiam explicitamente à candidatura através de divulgação de seu nome e/ou número de urna e/ou pedido explícito de voto⁴⁰. Essa menção explícita poderia ser feita via texto da postagem, através de imagem que mostrasse explicitamente os elementos citados acima (como uma foto de um santinho, por exemplo) ou por vídeo em que houvesse menção direta à candidata e/ou número de urna e/ou pedido explícito de voto. A soma das publicações concernentes à própria campanha das candidatas durante todo o período eleitoral foi igual a 31.645, o que corresponde a aproximadamente 57% de todas as publicações.

(v) Impulsioneamento (probabilidade de utilização de impulsioneamento de publicações): assume valor 1 para todas as candidatas que tiveram pelo menos uma postagem com impulsioneamento pago durante as sete semanas de campanha e valor 0, caso contrário.

Analisamos os possíveis efeitos que as seguintes variáveis independentes poderiam exercer sobre as variáveis dependentes:

(i) grau de instrução, (ii) raça/cor, (iii) estrato sócio-ocupacional e (iv) idade. Essas informações foram coletadas no repositório de dados eleitorais disponibilizado pelo TSE. A partir do dado de ocupação, igualmente disponibilizado pelo Tribunal, enquadrámos cada uma das ocupações em cinco diferentes estratos sócio-ocupacionais: baixo, médio-baixo, médio, médio-alto e alto, com base em Jannuzzi (2003).

40 A suposição de que toda e qualquer postagem de uma candidata no período eleitoral seria uma postagem com o objetivo de promover a campanha não encontra validade quando observamos com detalhe o comportamento das candidatas. Postagens de cunho privado, sem nenhuma referência à candidatura, foram muito comuns. Assim, a escolha por só considerar “de campanha” as postagens que tivessem um pedido explícito de voto ou que mostrasse (através de texto, vídeo ou imagem) o número de urna da candidata foi a melhor opção para diferenciar essas postagens das demais e padronizar a variável entre as candidatas analisadas.

Para tentar identificar se as características socioeconômicas das candidatas se relacionam com a utilização das ferramentas do Facebook durante a campanha eleitoral, nossa estratégia foi o uso de regressões multivariadas. Usamos regressões logísticas para as variáveis dicotômicas (tem “Página” ou “Perfil”, manteve “Página” ou “Perfil” e “Impulsioneamento”) e regressões por mínimos quadrados ordinários robustos para as demais.

Por fim, o estudo realizou uma análise descritiva na qual as candidatas foram separadas em grupos divididos em quintis de receita total de campanha (5 quintis). As receitas de campanha consideram todas as receitas declaradas da campanha da candidata (em dinheiro ou estimadas). Por esses quintis, comparamos as médias dos grupos de candidatas para as variáveis: acesso, uso contínuo, intensidade, foco e impulsioneamento.

Metodologia de análise das trajetórias e capitais políticos de deputadas e deputados eleitos pela primeira vez à Câmara dos Deputados (CAPÍTULO 6)

Para examinar as trajetórias e capitais políticos, foram coletadas informações sobre 755 deputadas e deputados federais eleitas/os em 2014 e 2018. A coleta foi realizada de outubro de 2018 a dezembro de 2019. Entre as principais fontes de coleta destacamos: o site do TSE, da Câmara dos Deputados, dos partidos políticos, das casas legislativas, páginas oficiais e perfis pessoais dos deputados e, para a consulta de dados biográficos, buscamos também o acervo do CPDOC/FGV.

Os dados foram agrupados em duas bases de informações: uma de deputadas e outra de deputados. As bases estão estruturadas em três grandes blocos: **(i) perfil das deputadas/deputados, (ii) a trajetória eleitoral e partidária, e (iii) os capitais políticos.** Nas duas bases cada linha corresponde a uma deputada ou deputado federal eleita/o, identificados pela eleição correspondente.

(i) Para o perfil foram coletadas informações como o nome de urna, gênero, estado civil, escolaridade, idade e raça. A única fonte para coleta desses dados foi o perfil das deputadas/os na página “Divulgação de Candidaturas e Contas do TSE”.

(ii) Para a construção da trajetória eleitoral e partidária, coletamos dados das eleições anteriores, bem como os cargos disputados, os cargos para os quais foram eleitas/os e as suplências; o ano de filiação ao partido atual e a quantidade de partidos ao qual foi filiada/o até o momento da eleição (categorizados de 1 a 5 ou mais). Além das fontes já mencionadas, também consultamos o Sistema de Filiação Partidária (FILIA) do TSE. É importante mencionar que, por conta de ausência de fontes, não coletamos as informações de filiação para três deputados eleitos em 2018.

(iii) Partindo da definição de capitais proposta por Pierre Bourdieu (2011) e Miguel, Marques e Machado (2015), criamos uma categorização própria.

Pierre Bourdieu (2011) define capital como um recurso possuído por indivíduos ou grupos, o que fornece poder e estabilidade, podendo ser acumulado e transferido para descendentes. O autor propõe, então, quatro tipos de capitais: econômico, cultural, social e simbólico. O capital simbólico, de maior interesse para a conceptualização utilizada neste trabalho, pode ser de um indivíduo e/ou de uma instituição, sendo definido pelo valor e prestígio depositados pela sociedade em um determinado momento. Ou seja, existe em função do reconhecimento dos pares e está ligado aos outros capitais mencionados (Bourdieu, 2011; Saint Martin, 2015).

O capital político é uma forma de capital simbólico, já que tem base na crença e no reconhecimento dos pares, sendo distribuído desigualmente na sociedade (Bourdieu, 2011). A partir dos capitais propostos por Bourdieu, Miguel, Marques e Machado (2015) criaram a seguinte divisão: capital delegado, capital convertido e capital heroico. Somente os dois primeiros se mostram relevantes para esse trabalho. O primeiro se caracteriza pelo capital que é detido por uma

instituição, que transfere prestígio à/ao funcionária/o, como é o caso dos partidos políticos. Essa transferência é limitada e provisória. O segundo tipo é um capital que tem origem na notoriedade de uma pessoa em outras áreas (como capital cultural e capital econômico), sendo convertido para a vida política.

Partindo dessas definições, Miguel, Marques e Machado (2015) criaram uma tipologia para os capitais políticos, que são: capital econômico, capital midiático, direção de sindicatos e federações de trabalhadoras/es, direção de associações patronais, vinculação com religião organizada, capital político do próprio campo (capital delegado de cargos públicos e/ou partidários) e capital familiar.

Com base nessas definições, propusemos uma nova tipologia para a categorização dos capitais políticos. Foram coletados os seguintes dados: cargos públicos e cargos internos dos partidos exercidos até o momento da eleição, participação em movimentos sociais, presença na mídia, participação como liderança de religião, atuação como militar ou outros agentes de segurança pública, participação em associações, entidades trabalhistas e associações e entidades de classe e a presença de familiar na política até o momento em que a/o deputada/o entrou na política, de forma que todos os eventos posteriores foram desconsiderados.

É importante destacar as principais diferenças entre as duas tipologias. Neste trabalho, o capital do próprio campo ganha um novo significado. Consideramos relevante, por exemplo, a atuação em cargos públicos, em cargos partidários e instituições militares como capitais políticos independentes por entendermos que esses cargos advêm de fontes distintas, conferindo prestígio e poder simbólico distintos. O prestígio delegado por essas instituições provoca diferentes repercussões na trajetória política das/os agentes analisados e, portanto, não devem aparecer como uma categoria única.

Nossa abordagem também compreende a participação em movimentos sociais e ONGs como uma forma de capital político, pois identificamos a sua importância para a constituição da

trajetória e para o acúmulo de capitais por parte das/os deputadas/os. Esses dados não apareceram na análise dos autores. A seguir definimos cada um dos capitais.

O **capital de cargos públicos** é, por definição, um capital delegado por uma instituição para um indivíduo. Logo, consideramos os cargos públicos ocupados no primeiro escalão e as/os funcionárias/os que se reportam diretamente a essa chefia em níveis estratégicos. Os dados foram coletados considerando a administração pública direta, indireta e o sistema de justiça. Os cargos da administração pública direta foram classificados em esferas e níveis de governo. Na esfera executiva federal, consideramos os cargos de ministras/os, secretárias/os, superintendentes, coordenadoras/es, chefes de gabinetes, assessoras/es especiais. Na esfera executiva estadual, coletamos cargos de secretárias/os de estado e adjuntas/os, subchefes e superintendentes, chefes de gabinete, assessores/as especiais. Na esfera executiva municipal, consideramos os cargos já mencionados, e também subprefeitas/os e administradoras/es regionais da prefeitura. Já no legislativo, consideramos os cargos ocupados nos gabinetes, visto que desempenham funções estratégicas e reportam diretamente ao primeiro escalão, como chefes de gabinete, secretárias/os e assessoras/es.

Para a administração pública indireta, consideramos somente os cargos de primeiro escalão, isto é, presidentas/es, diretora presidente, diretora-geral, superintendentes e reitoras/es de autarquias, sociedade de economia mista, empresas públicas e fundações públicas. A nomenclatura desses cargos mais altos varia de acordo com as instituições.

Por fim, para o sistema de justiça foram considerados cargos ocupados no judiciário e no ministério público, pois a instituição também delega capital aos indivíduos em cargos tais como juíza/juiz, promotora/promotor, procuradora/procurador e defensora/defensor pública/o, os quais têm acesso a redes de poder e influência.

Destacamos que não foram considerados funcionárias/os públicas/os de baixo escalão, pois estas/es possuem uma espécie de capital econômico, já que recebem licença remunerada para concorrer a cargos eletivos, permitindo que tenham tempo e recursos financeiros para participar de campanhas, o que pode ser uma vantagem sobre as/os demais candidatas/os.

O **capital de cargos internos do partido**, assim como o anterior, também é um capital delegado por uma instituição, neste caso, os partidos políticos. O indivíduo adquire esse capital a partir do momento em que assume algum cargo na estrutura partidária, pois essa atuação lhe possibilita ter acesso a redes, conhecimentos sobre as relações pessoais e oportunidades dentro do partido. Portanto, consideramos os cargos nas comissões executivas e nos diretórios, tais como presidenta/e, vice-presidenta/e, dirigente, secretárias/os e membros de diretórios e comissões executivas em todos os níveis. Essa categorização foi realizada com base nas estruturas dos partidos considerando que esses são organismos importantes na hierarquia, pois são responsáveis pela organização das atividades partidárias nos territórios sob sua jurisdição.

O **capital de movimentos sociais** se constitui como a atuação em movimentos tradicionais, movimentos estudantis, movimentos de renovação política e participação em ONGs. Entendemos que o movimento deve possuir alguns elementos em comum, como ter uma ação estratégica e coordenada para a exposição de uma identidade coletiva. Não foi realizada uma diferenciação entre o campo progressista ou conservador, visto que os movimentos sociais não são necessariamente transformadores ou revolucionários. Cabe, portanto, a participação em grupos como o MBL e Vem pra Rua, por exemplo. O movimento não precisa ter uma estrutura organizacional, porém é necessário ter um ativismo, que pressupõe um repertório específico de ações do grupo, como passeatas, comícios, greves e assembleias (Alonso, 2009). Essa definição, portanto, exclui as fundações privadas, institutos e ações de assistencialismo.

O **capital de sindicatos e associações de trabalhadores** é caracterizado pelos sindicatos ou associação de trabalhadores que fazem parte da estrutura do sindicalismo brasileiro, conforme previsto na CLT, art. 511, §1. Foram considerados cargos como presidenta/e, tesoureira/o, e secretária/o. Além desses, consideramos a atuação no movimento sindical, na função de lideranças grevistas, por exemplo, sem necessariamente ter ocupado um cargo formal. Já o **capital de sindicatos e associações patronais** é aquele que defende categorias econômicas ou empregadores na estrutura do sindicalismo brasileiro, incluindo cooperativas e organizações de cooperativas patronais.

Para o **capital religioso** foram considerados líderes e cargos relevantes na hierarquia de uma religião ou de movimentos leigos autorizados e leigos não autorizados pela hierarquia religiosa, que são aqueles membros não ordenados na religião que trabalham na administração e na organização de atividades religiosas. Alguns dos cargos são: pastor/a, ministro, bispo e padre. Consideramos também cantoras/es gospel, pois formam uma liderança que adquire visibilidade e pode mobilizar o eleitorado evangélico. Para as mulheres, também contabilizamos membros que tinham o endosso formal da instituição em sua eleição.


No que se refere ao **capital midiático**, optamos por considerar as personalidades da indústria da comunicação, celebridades, entrevistados regulares em quadros de programas de TV, personalidades da internet e outros casos de grande repercussão midiática que aconteceram a partir dos anos 2000. Esse recorte foi feito, pois entendemos que esse capital depende, mais do que os outros, do contexto histórico para adquirir valor e reconhecimento perante a sociedade.

O **capital de militares e outros agentes de segurança pública** é mais um exemplo de um capital delegado. A instituição fornece a policiais, bombeiros, delegadas/os e membros do exército, entre

outros, um prestígio social. Nesses casos as regras para filiação são distintas e as/os candidatas/os não precisam cumprir a regra geral de seis meses de filiação antes de concorrer a uma eleição. Isso ocorre porque a partir do momento em que a pessoa é escolhida na convenção partidária ela se torna uma candidata, sendo colocada na inatividade pela instituição.

Por fim, o **capital familiar** caracteriza-se pela presença de parentes que ocuparam cargos eletivos, na função de titulares ou suplentes. É necessário destacar que a presença de um familiar na política não confere capital familiar automático, já que sua entrada pode ser posterior à da/o deputada/o analisado na política. Por isso, estabelecemos dois critérios principais, são eles: o grau de parentesco e o critério temporal. Consideramos os parentescos consanguíneos, isto é, pai, mãe, cônjuge, irmã/o, avó/ô, tia/o, tia/o-avó/ô e prima/o em primeiro e segundo graus. Para as mulheres, consideramos também sogra/o e cunhada/o. É importante ressaltar que o capital não foi qualificado, para sabermos se foi determinante para a eleição da deputada/o.

Para a etapa de análise de dados construímos quatro categorias de trajetória eleitoral: i) reeleitas/os à Câmara dos Deputados: deputadas/os federais que já disputaram e venceram eleições para a Câmara dos Deputados; ii) novatas/os na Câmara dos Deputados: deputadas/os federais que já haviam sido eleitas para outros cargos antes de 2014 ou 2018; iii) novatas/os na política: deputadas/os federais que não disputaram eleições anteriores a 2014 ou 2018; e iv) tentantes: deputadas/os federais que possuem experiência como candidatas e/ou políticas eleitas/os a outros cargos em eleições anteriores (ou que assumiram o mandato como suplentes), mas que até aquele momento não tiveram sucesso na Câmara dos Deputados. A partir dessa tipologia foi realizada uma análise descritiva da trajetória eleitoral, trajetória partidária e dos capitais políticos que as/os candidatas/os possuíam nos pleitos de 2014 e 2018.



Historicamente excluídas dos espaços de poder, mulheres ainda são minoria nas Casas legislativas. Para entender porque isso acontece, perguntamos: **como as regras formais e informais do jogo político-eleitoral impactam a inserção de mulheres na política institucional brasileira?** A partir do estudo das cotas de candidaturas por gênero, das normas de financiamento eleitoral, do uso de redes sociais em campanhas eleitorais e das trajetórias políticas de deputadas e deputados federais, o livro mostra que **é preciso repensar algumas ações e aprofundar certas medidas voltadas ao combate às desigualdades de gênero e raça, com vistas a construir um sistema político mais justo e democrático.**