

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA

JOÃO VICTOR FARIAS DE GOUVEIA

**FUNDOS ELEITORAIS E EFETIVIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA A  
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES E NEGROS NO BRASIL: UMA  
ANÁLISE ACERCA DO ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 111/21**

Maceió/AL

2023

JOÃO VICTOR FARIAS DE GOUVEIA

**FUNDOS ELEITORAIS E EFETIVIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES E NEGROS NO BRASIL: UMA ANÁLISE ACERCA DO ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 111/21**

Trabalho de conclusão de curso, submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Me. Thiago Rodrigues de Pontes Bomfim

Maceió/AL

2023

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

G719f Gouveia, João Victor Farias de.  
Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil : uma análise acerca do art.2º da Emenda Constitucional nº111/21 / João Victor Farias de Gouveia – 2023.  
60 f.

Orientador: Thiago Rodrigues de Pontes Bomfim.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) –  
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas.  
Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 56-60.

1. Ações afirmativas. 2. Campanha eleitoral - Financiamento. 3. Mulheres negras na política. 4. Sub-representatividade. 5. Partidos políticos.  
I. Título.

CDU: 342.849.2 : 396.9

## RESUMO

A questão da representatividade na seara política é pauta de intensa discussão nas mais diversas esferas sociais, na medida em que o atual sistema político nacional mostra-se altamente excludente e segregador, de modo a favorecer os grupos dominantes em detrimento das camadas minoritárias da sociedade. Visando alterar tal cenário, as ações afirmativas enquadram-se como políticas públicas que objetivam mitigar os efeitos da discriminação praticada mediante o ideal de igualdade, oferecendo aos grupos minoritários instrumentos facilitadores de ascensão aos cargos políticos. O advento da Emenda Constitucional nº 111/21, mais especificamente mediante seu artigo segundo, caracteriza o surgimento de mais uma dessas ações afirmativas, objetivando a alteração dos aspectos de distribuição do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para favorecer a candidatura de mulheres e negros. O presente trabalho visa analisar o referido instrumento normativo de modo a estabelecer possíveis barreiras ao seu efetivo funcionamento frente ao atual sistema político brasileiro mediante a utilização de pesquisa de natureza exploratória a partir do método dedutivo, de pesquisa documental e bibliográfica. Para isso, no primeiro capítulo, será abordado o início das políticas de fomento ao aumento das candidaturas sub-representadas, marcos normativos à inclusão política e às ações afirmativas vigentes, destacando-se a importância da participação democrática e estabelecendo o objetivo da referida norma enquanto ação afirmativa. Mais adiante, se estabelecerá a sobreposição do poder econômico em face do poder político, tecendo considerações acerca dos meios de financiamento público de campanha, quais sejam o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Por fim, no último capítulo será tratado o papel dos partidos políticos no processo eleitoral enquanto destinatários diretos dessa verba pública, analisando o repasse às candidaturas femininas e negras na eleição de 2022 e estabelecendo desafios a serem superados e soluções a serem buscadas para que a norma posta consiga atingir sua efetividade prática, provocando mudanças no atual cenário político brasileiro.

**Palavras-chave:** Emenda Constitucional. Ação Afirmativa. Financiamento de Campanha. Sub-representatividade.

## ABSTRACT

The issue of representativeness in the political field is the subject of intense discussion in the most diverse social spheres, as the current national political system proves to be highly excluding and segregating, in order to favor dominant groups to the detriment of the most minority layers of society. Aiming to change this scenario, affirmative actions are part of public policies that aim to mitigate the effects of discrimination practiced through the ideal of equality, offering minority groups instruments that facilitate the rise to political office. The advent of Constitutional Amendment nº 111/21, more specifically through its second article, characterizes the birth of another one of these affirmative actions, aiming to change the distribution aspects of the Party Fund and the Special Campaign Financing Fund to favor the candidacy of women and blacks. The present work pretends to analyze the aforementioned normative instrument in order to establish possible barriers to its effective functioning in the current Brazilian political system through the use of research of an exploratory nature from the deductive method, through documentary and bibliographical research. For this, in the first chapter, the beginning of policies to encourage the increase of under-represented candidacies will be addressed, in addition of normative frameworks for political inclusion and affirmative actions in force, highlighting the importance of democratic participation and establishing the objective of that norm as affirmative action. Further on, the overlapping of economic power over political power will be established, making considerations about the means of public campaign financing, namely the Party Fund and the Special Fund for Campaign Financing. Finally, the last chapter will address the role of Political Parties in the electoral process as direct recipients of this public budget, analyzing the transfer to female and black candidacies in the 2022 election and establishing challenges to be overcome and solutions to be sought so that the law manages to achieve its practical effectiveness, causing changes in the current Brazilian political scenario.

**Keywords:** Constitutional Amendment. Affirmative Action. Campaign Financing. Underrepresentation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>ADIN</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>ART</b>	Artigo
<b>CEDAW</b>	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
<b>CRFB/88</b>	Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>FEFC</b>	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
<b>PEC</b>	Projeto de Emenda Constitucional
<b>PL</b>	Partido Liberal
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>UNIÃO</b>	União Brasil

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 BREVE CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS: INTRODUÇÃO DAS CANDIDATURAS FEMININAS E NEGRAS NO SISTEMA POLÍTICO NACIONAL .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 O início das políticas de fomento ao aumento das candidaturas sub- representadas.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Marcos normativos e ações afirmativas vigentes.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 Participação democrática e a finalidade do art. 2º da Emenda Constitucional n. 111/21 na condição de ação afirmativa.....</b>	<b>17</b>
<b>3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COMO VIA DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 O Poder Econômico <i>versus</i> Eleitoral .....</b>	<b>21</b>
<b>3.2 Do fundo partidário e do financiamento privado.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3 Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).....</b>	<b>31</b>
<b>4 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 111/21 E AS BARREIRAS PARA SUA EFETIVIDADE .....</b>	<b>36</b>
<b>4.1 Partidos Políticos: da atuação enquanto destinatário direto da verba.....</b>	<b>36</b>
<b>4.2 O repasse do FEFC e do Fundo Partidário às candidaturas femininas e negras ....</b>	<b>41</b>
<b>4.3 Desafios para a superação da crise de (in)efetividade da participação eleitoral isonômica .....</b>	<b>48</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIA.....</b>	<b>56</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A questão da representatividade é, e sempre foi, pauta de grande discussão em todas as esferas sociais, principalmente na esfera política. Historicamente, a política brasileira é marcada pela sistemática da exclusão de grupos minoritários em detrimento de grandes grupos políticos. Com o passar do tempo a ausência desses grupos representativos nos espaços de poder fez com que as pautas setoriais e minoritárias fossem escanteadas, afastando, cada vez mais, os representantes dos representados.

O atual sistema político brasileiro através de seu próprio funcionamento, coibiu, e vem coibindo a ascensão de minorias sociais, enraizando o poder na mão de grandes conglomerados políticos e econômicos, de modo que grupos minoritários não possam, efetivamente, se fazerem representar.

É preciso estabelecer que a atividade política, enquanto atividade essencialmente participativa, principalmente no sistema democrático, prescinde de uma multiplicidade deliberativa, externada, justamente, pela variedade de grupos presentes nos espaços de poder. Como consequência do atual cenário excludente, a política brasileira minimiza as pautas setoriais em detrimento das pautas advindas dos grupos dominantes, que mantêm-se no controle do sistema político nacional.

Em que pese o levantamento de questões minoritárias, em época de campanha política, é necessário ter em mente, conforme leciona Silvio Almeida<sup>1</sup>, que a mera existência de alguns representantes das minorias políticas não se correlaciona com a modificação do atual cenário excludente. Tal assertiva se torna concreta à medida em que as esferas políticas permanecem não representativas se ocupadas predominantemente por membros de grupos homogêneos, ainda que pequenas parcelas desses grupos tratem de pautas minoritárias.

Todavia, é necessário destacar que, com o passar dos anos, o ordenamento jurídico vem evoluindo, ou, ao menos, tentado evoluir, visando à reparação histórica deste perfil excludente mediante a criação de leis e dispositivos jurídicos que visam a inclusão destes grupos marginalizados nas esferas de poder, através das chamadas ações afirmativas. Para melhor ilustrar, Joaquim Barbosa<sup>2</sup> tratou de conceituar as ações afirmativas como sendo:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas [...] para corrigir ou mitigar os efeitos

---

<sup>1</sup> ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo/SP: Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

<sup>2</sup> GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **O debate constitucional sobre as Ações Afirmativas**. Disponível em: <http://www.mundojuridico.com.br>. Acesso em: 04 out. 2022.

presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso aos bens fundamentais como educação e emprego.

No âmbito eleitoral, as ações afirmativas visam, primordialmente, a remoção de barreiras que impedem o advento de determinados grupos, estrutural e institucionalmente excluídos, dos espaços públicos de poder. Para isso, é necessário frisar que as ações afirmativas devem atuar na condição de instrumento capaz de garantir não só as mesmas oportunidades de acesso, como também de modificar situações e proporcionar resultados práticos, de modo a se estabelecer uma mudança em caráter efetivo.

Imbuído neste propósito, durante os últimos anos o legislador brasileiro se mostrou interessado na inclusão dos grupos minoritários, criando uma série de medidas que, ainda que pouco relevantes em sentido prático, se revelam ao aumento da representatividade política no Brasil.

Recentemente, a Emenda Constitucional de nº 111/21, mais especificamente em seu art. 2º, trouxe mais uma inovação legislativa nesse sentido, com a introdução de uma ação afirmativa, que visa, justamente, o fomento de candidaturas políticas de mulheres e negros, dando a esses grupos um novo artifício para, finalmente, poder se fazerem representar.

A referida lei, originada a partir da PEC nº 125-E de 2011, prevê que os votos a candidatas mulheres ou a candidatos negros terão maior peso para fins de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário, nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez. (BRASIL)<sup>3</sup>.

O presente trabalho se presta a discorrer acerca dos possíveis efeitos práticos e alterações eleitorais que possam advir da presente medida, analisando, sob alguns pontos argumentativos específicos, os impactos e mudanças práticas que poderão ser ocasionados mediante a implementação da nova norma.

Para tanto, a abordagem fática e argumentativa foi dividida em três sessões, sendo

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111 de 28 de setembro de 2021**. Introduce novas regras a distribuição do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Brasília: Presidente da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm). Acesso em: 01 de mai. 2022.

pontuado, em cada uma delas, aspectos cruciais à efetividade da norma analisada. Na primeira sessão, serão realizadas breves considerações acerca das ações afirmativas de fomento às candidaturas femininas e negras no Brasil, destacando o início dessas políticas públicas e pontuando alguns dos marcos normativos e ações afirmativas vigentes, trazendo uma exposição temática acerca da participação democrática e discorrendo a finalidade do art. 2º da Ec. 111/21 na condição de ação afirmativa.

Em seguida, demonstrar-se-á como o financiamento de campanha é uma via de efetivação da participação no processo eleitoral, destacando a diferença, ou até superioridade, que o poder econômico possui em relação ao poder eleitoral. Como forma de melhor compreender como ocorre a movimentação monetária no processo eleitoral será explicado o funcionamento das diferentes fontes de financiamento e custeio de uma campanha eleitoral: o financiamento privado, o Fundo Partidário, e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), sendo este último o principal para fins deste trabalho.

Por conseguinte, tenta-se entender quais as possíveis barreiras para a efetividade prática do artigo de lei objeto desta análise, destacando qual o papel dos partidos políticos na atuação e gestão da verba, enquanto destinatários direto dos recursos provenientes do financiamento público de campanhas, analisando como se deu o repasse do FEFC e do Fundo Partidário às candidaturas femininas e negras nos cinco partidos que mais elegeram deputados federais nas eleições de 2022. Analisadas as estatísticas, serão pontuados alguns desafios para a crise de inefetividade da participação eleitoral isonômica, buscando propor ideias para a superação de eventuais barreiras que possam existir e discorrendo acerca da real efetividade da medida enquanto ação afirmativa.

Para tanto, será utilizada a pesquisa de natureza exploratória a partir do método dedutivo, baseando-se, primordialmente, na combinação de fontes normativas, análise de dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente às eleições de 2022, e revisão de literatura. Como técnica de pesquisa será utilizada a técnica da documentação indireta, ou seja, pesquisa documental e bibliográfica.

## **2 BREVE CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS: INTRODUÇÃO DAS CANDIDATURAS FEMININAS E NEGRAS NO SISTEMA POLÍTICO NACIONAL**

Esta seção é dedicada a expor breves considerações acerca da origem das ações afirmativas e a que se prestam. O que se pretende aqui, é conectar a norma analisada às suas origens, discorrendo acerca do início dos direitos políticos para negros e mulheres e apontando algumas das ações afirmativas vigentes, de modo que se possa entender a evolução do sistema normativo voltado à causa política.

Ademais, será realizado uma breve análise acerca da participação democrática como meio de maximização dos efeitos da norma enquanto meio prático essencial à conquista da representatividade, expondo, de maneira sintética, a finalidade do Legislador com a criação do Art. 2º da Emenda Constitucional n. 111/21.

Antes de andentrarmos ao tema propriamente dito, pertinente se faz justificar a origem do ideal de ação afirmativa, baseando-se, primordialmente, no princípio da igualdade. Em uma estrutura social manchada pela pluralidade de preconceitos e discriminações, a igualdade não é assegurada mediante a simples negação jurídica da desigualdade formal.

É neste cenário, que o legislador começou a perceber que o princípio da igualdade não era capaz de produzir sua eficácia plena e prática, uma vez que limitava-se a sua concepção formal, negando a desigualdade, ao invés de garantir a isonomia. Surgem então, as chamadas ações afirmativas, introduzidas, primeiramente, pelo Presidente americano Lyndon B. Johnson, abordando a exigência de favorecimento de algumas minorias socialmente inferiorizadas ante a existência de preconceitos que precisavam ser superados.

Percebe-se, portanto, que as ações afirmativas perpassam a condição de um instrumento meramente democrático, na verdade, as ações afirmativas é o instrumento mediante o qual o Legislador conseguiu elevar o princípio da igualdade, antes tido como um conceito jurídico passivo, a condição de conceito jurídico ativo, ou seja, a um conceito positivo de condutas promotoras da efetiva igualação jurídica.

Portanto, as ações afirmativas surgem como instrumento apto a conferir ao princípio da igualdade a possibilidade de se manifestar de maneira a produzir os efeitos originalmente pretendidos, de modo que seu objetivo pode ser perfeitamente traduzido pela frase aristotélica “devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”.

Nota-se, portanto, que as ações afirmativas inserem-se ao princípio da igualdade

justamente com essa pretensão de dinamizar a estrutura normativa do sistema constitucional, consagrando o referido princípio como um dos pilares da Constituição Federal de 1988. Nesta nova perspectiva de igualdade, tem-se a criação de novas Leis, revestidas de verbos de ação, de modo a promover a atuação transformadora e igualadora, para que efetivamente se possa alcançar o ideal de igualdade garantida pela Constituição Brasileira.

Passaremos então, a destrinchar como se deu o início dessas ações afirmativas no ordenamento jurídico brasileiro, restringindo-se aquelas que dizem respeito ao fomento das candidaturas sub-representadas, especificamente mulheres e negros, sendo este o ponto principal do presente trabalho.

## 2.1 O início das políticas de fomento ao aumento das candidaturas sub-representadas

Em que pese a existência de alguns avanços no campo da representatividade política, é preciso estabelecer que a composição das instituições políticas está muito distante de ser proporcionalmente representativa da pluralidade de visões da sociedade<sup>4</sup>. Assim sendo, como reflete Biroli<sup>5</sup>, ainda nas democracias contemporâneas, os espaços formais de representação são pautados sobre uma seletividade que lhes é particular.

Esclareça-se que tal seletividade é reflexo das próprias mazelas sociais, que diariamente se manifestam mediante racismo, homofobia, feminicídio, dentre outras práticas que, infelizmente, estão enrustidas no seio social. Para que haja igualdade em termos de representação política é necessário que se haja, primeiro, igualdade social para que assim os mais diversos grupos possam ter condições de disputa isonômica.

Conforme aduz Pinto<sup>6</sup>, não há igualdade de gênero na política sem igualdade socioeconômica e cultural entre homens e mulheres.

Ainda nesta toada, ao fazerem uma análise nas Câmaras de Vereadores do Rio de Janeiro, Campos e Machado<sup>7</sup>, concluíram pela existência de quatro fatores que causaram o entrave de representação de parlamentares negros e negras no Legislativo, sendo eles: a)

<sup>4</sup> CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **A cor dos eleitos**: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, DF, n. 16, p. 121-151, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220151606>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522015000200121&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522015000200121&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 04 de jun. 2022

<sup>5</sup> BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018

<sup>6</sup> PINTO, Céli Regina Jardim. **Redistribuir e reconhecer: aportes para a igualdade**. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). Encruzilhadas da democracia. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 147-167.

<sup>7</sup> CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **A cor dos eleitos**: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, DF, n. 16, p. 121-151, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220151606>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522015000200121&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522015000200121&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 6 nov. 2020.

enviesamento do recrutamento partidário; b) diferença de capital simbólico (educacional, político, econômico, etc.); c) desigualdade na distribuição de recursos eleitorais pelos partidos; e d) preferências eleitorais dos votantes.

Portanto, a promoção à representatividade política demanda muito mais do que medidas genéricas. Para que se alcance resultados práticos, é necessário a criação de leis e medidas especiais para auxiliar na materialização do objetivo.

Para se combater a problemática da representatividade é necessário ter em mente os graus de representação. Para isso, Pitkin<sup>8</sup> propõe a distinção de quatro tipos de representação, sendo elas: (1) substantiva; (2) simbólica; (3) formalista; e (4) descritiva.

Como foco principal, a representação descritiva mostra que as características dos representantes devem se assemelhar aos aspectos sociodemográficos do país, sendo essas características: a raça, o gênero, classe social, dentre outras. Assim como o que se busca por meio das ações afirmativas, a intenção da representação descritiva é reforçar a diversidade e o reconhecimento de grupos minoritários da política em razão da adoção de um sistema eleitoral que, por si só, delimita e restringe a representatividade.

É nesse cenário de extrema escassez representativa que o legislador começa a perceber a importância da representação dos mais diversos grupos sociais nos espaços de poder, dando início à criação de normas para fomentar a participação política de grupos sub-representados, através da criação de ações afirmativas, que, nos ensinamentos de Feres<sup>9</sup> se justificam mediante três pilares: a reparação, a justiça distributiva e a diversidade.

Ademais, para Gomes<sup>10</sup> tais ações afirmativas, além do ideal de concretização de igualdade de oportunidades, devem induzir a mudanças de paradigmas de ordem cultural, pedagógica e psicológica, “ [...] aptas a subtrair do imaginário coletivo a ideia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher.”.

Como início dessa longa jornada de inclusão política, no campo do gênero, as mulheres tiveram seus direitos políticos reconhecidos em 1932, com a entrada em vigor do Código Eleitoral; todavia, a discussão acerca do tema já vinha há anos, aproximadamente desde o século XIX. Pela primeira vez na história, a mulher brasileira teria a oportunidade de votar e

<sup>8</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. Tradução de Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em: 07 de jul. 2022

<sup>9</sup> FERES JUNIOR, João *et al.* **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. EdUERJ, 2018. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb>. Acesso em 23 fev. 2023.

<sup>10</sup> GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 38, n. 151, p. 130, 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/705>. Acesso em: 23 de fev. de 2023.

ser votada, consagrando-se assim o início desta longa e, aparentemente, infidável caminhada na busca pela igualdade, que, apesar de passados 90 (noventa) anos, pouco parece ter progredido.

É preciso ter em mente que, em que pese o incontestável avanço trazido pelo Código Eleitoral de 1932, tais medidas não possuem o condão de representar a igualdade de gênero na política. Assevera-se, portanto, que apesar do voto feminino ser uma realidade global consolidada, a atuação da mulher enquanto representante política ainda não é, estando as mesmas distantes dos espaços formais de poder.

Outro grande avanço a ser destacado são os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres na condição de exemplos para o desencadeamento de um conjunto robusto de ações integradas entre os diversos ministérios, empresas públicas, governos estaduais e prefeituras.

Levando-se em consideração aspectos raciais, a conquista dos direitos políticos também fora um processo lento e moroso, que remonta ao período colonial. Durante o período da escravidão, os negros eram vistos como propriedade, não possuindo direito a voto ou qualquer outra forma de participação política.

A partir do ano de 1823 nota-se um discreto início de reconhecimento à cidadania para os negros no Brasil, tendo tais esforços sido concretizados, ainda que de maneira tímida, com o advento da Constituição Imperial de 1824 e com a Lei de 7 de novembro de 1831.

Já no Brasil República, quando da promulgação da Constituição de 1981, fora estabelecido o voto como direito de todos os homens maiores de 21 (vinte e um) anos, desde que não fossem analfabetos ou não estivessem no serviço militar. Não obstante à norma promulgada, os negros ainda continuaram a sofrer diversas formas de exclusão política, de modo que tal medida não foi capaz de garantir, de forma efetiva, o direito ao voto.

Passado o sufrágio universal, os negros ainda sofriam fortemente com o racismo institucionalizado e a exclusão social, sendo apenas em 1946, quando o voto se tornou universal, que os negros conseguiram efetivamente exercer um papel político perante a sociedade.

Mais recentemente, a atual Constituição Federal em vigor, a Constituição Federal de 1988, carinhosamente apelidada de “Constituição Cidadã”, revela seu denso viés social e externa os avanços e conquistas adquiridos em tantos anos de luta por justiça representativa. Assim, a Constituição Cidadã ampliou fortemente o acesso e a extensão aos direitos sociais, implementando políticas públicas voltadas ao sistema de proteção social e reconhecendo que que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Surgem, nesse contexto, novas ações afirmativas voltadas às minorias étnicas e às mulheres, como forma de correção das desigualdades socioculturais e garantia dos direitos desses grupos, que durante todo o curso histórico foram taxados à marginalidade.

Todavia, apesar da conquista de todos esses avanços no campo dos direitos políticos, não foi possível assegurar que os negros e mulheres obtivessem a oportunidade de ocupar os mesmos espaços públicos de poder que os homens brancos na representação democrática. Resta claro que a busca pela igualdade levou à criação de medidas puramente formais, não sendo possível, até o presente momento, garantir o efeito prático da representatividade feminina e negra no campo político.

Conforme Mitchell (2009)<sup>11</sup>, a inserção das mulheres na política de forma estável se dá por meio de reformas eleitorais e a consolidação efetiva das mudanças é um processo moroso. Se os entraves para a representação de mulheres na política brasileira são muitos, o caso dos políticos negros é ainda mais difícil.

## 2.2 Marcos normativos e ações afirmativas vigentes

Para melhor ilustrar a questão passaremos a pontuar alguns dos marcos normativos mais importantes ao fomento da participação política de grupos sub-representados, mais especificamente mulheres e negros.

Nesta toada, no plano nacional, não há como se falar em ações afirmativas que impactaram o plano político e não citar a Lei nº 9.100, que previa a cota mínima de 20% (vinte por cento) para as candidaturas femininas, objetivando a pluralização dos espaços de poder. Conforme leciona Joaquim Barbosa<sup>12</sup>, as cotas buscam a igualdade substancial a partir de discriminações positivas e grupos vulneráveis.

Para contextualizar, a lei em questão fora promulgada mediante forte influência das diretrizes traçadas na Conferência de Beijing<sup>13</sup>, ocorrida em 1955, oportunidade em que fora elaborada a Declaração e Plataforma de Ação que abordou a desigualdade de gênero no exercício do poder como uma das áreas críticas de preocupação. É neste panorama que surge a Lei n. 9.100, a qual estabeleceu a previsão de cota mínima de 20% (vinte por cento) para as candidaturas de mulheres.

---

<sup>11</sup> MITCHELL, Gladys. Identidade coletiva negra e escolha eleitoral no Brasil. Tradução de Sebastião Nascimento. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 273-305, nov. 2009. Disponível em: <https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641331>. Acesso em: 6 out. 2022

<sup>12</sup> GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

<sup>13</sup> PEQUIM, 1995 - à IV Conferência Mundial sobre a Mulher

Mais adiante, em 1997, fora promulgada a Lei n. 9.504, a qual, através de seu Art. 10<sup>14</sup> estendeu a política de cotas para todos os cargos eleitos pelo sistema proporcional e alterou a cota mínima de 20% (vinte por cento) para um percentual mínimo de 30% (trinta por cento) e máximo de 70% (setenta por cento) de candidaturas de cada sexo. Todavia, como a referida Lei não previa nenhuma penalidade aos partidos que não respeitassem o percentual mínimo, tal requisito não era cumprido pelas agremiações partidárias, tornando a lei com efeito prático, quase que nulo.

Para mudar o panorama de inefetividade causado pelas burlas dos partidos políticos, foi promulgada Lei no intuito de tornar o preenchimento dos percentuais apontados em obrigatórios, mediante a simples substituição da expressão “deverá reservar” por “preencherá”.

Com efeito, várias normas foram criadas no intuito de maximizar os efeitos pretendidos pela ação afirmativa supramencionada, de modo a evitar as burlas realizadas por parte das agremiações partidárias. Dentre as principais, podemos citar o reconhecimento das candidaturas laranjas como fraude, indeferimento do registro de todos os candidatos do partido que não cumprissem a cota, penalização dos partidos que não atendessem a obrigação de reservar tempo de propaganda ao incentivo da participação feminina, dentre outros.

Outras novidades legislativas no tocante ao fomento das candidaturas sub-representadas, garantindo a reserva de no mínimo 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário para o incentivo à participação feminina na política e de 10% (dez por cento) do tempo de propaganda partidária para difundi-la. Assim sendo, o referido diploma legislativo estabeleceu que a criação e manutenção dos programas aos quais serão destinados os recursos do Fundo Partidário é atribuição da secretaria da mulher do partido e na falta desta, de seu instituto ou fundação. A Lei n. 13.165/15 estabeleceu ser possível que as agremiações acumulassem os fundos previstos no inciso 5º, de seu Art. 44<sup>15</sup>, em contas bancárias específicas, podendo tais recursos serem destinados a campanhas eleitorais de candidatas do partido.

Outro grande avanço nessa seara de representatividade se deu com o julgamento da ADI n. 5617/DF<sup>16</sup> pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que pela primeira vez obrigou os partidos

---

<sup>14</sup> Art. 10, § 3º da Lei 9.504/97: Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).

§ 3º 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

<sup>15</sup> Art. 44, V, da Lei 13165/15 - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, confor

<sup>16</sup> Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em 12 de fev. De 2023

políticos a destinarem pelo menos 30% (trinta por cento) do fundo partidário para as candidaturas femininas, devendo esse percentual aumentar conforme o percentual de candidatas.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através da consulta de nº 0600252-18.2018.6.00.0000<sup>17</sup> ampliou o alcance da decisão supramencionada ao entender que a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deveria seguir a mesma lógica do Fundo Partidário, impondo-se o respeito de resguardo à distribuição de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da verba às candidaturas femininas.

Noutro ponto, a minirreforma eleitoral de 2015 trouxe a obrigatoriedade de aplicação de percentuais entre 5% (cinco por cento) e 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário nas campanhas das candidatas dos partidos, nas três eleições que seguissem. Através do julgamento da ADI 5617, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a inconstitucionalidade da expressão “três”, estabelecendo, conforme anteriormente citado, que o percentual do Fundo Partidário aplicado nas candidaturas femininas deveria ser o percentual mínimo constante da Lei 9.504/97, ou seja, 30% (trinta por cento).

Ainda no que diz respeito à Lei n. 9.504, esta prevê que pelo menos 30% (trinta por cento) do tempo total de propaganda eleitoral gratuita deva ser reservado para a divulgação de candidaturas femininas. O mesmo ocorre com as candidaturas negras, tendo o percentual mínimo definido a cada eleição e calculado com base no total de pedidos de registro apresentados na respectiva circunscrição, nos termos da consulta eleitoral nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>18</sup>. Tal consulta, consolidou a pretensão parlamentar já exposta no Projeto de Lei nº 4041/2020, o qual objetivava o reconhecimento de tais direitos.

No que diz respeito ao aspecto racial, importantes avanços foram realizados no tocante ao fomento das candidaturas políticas, sendo-lhes aplicados a reserva de 30% (trinta por cento) das vagas de candidaturas de cada partido político através da Lei n. 13.165/2015.

Ademais, ainda nesse sentido, a Lei n. 12.288/2010 instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, que além de promover a igualdade de oportunidades e combater à exclusão social, prevê também uma série de outras ações afirmativas para garantir a participação de negros em cargos políticos, dentre os quais podemos citar: a criação de programas de apoio e financiamento de candidaturas negras, incentivos financeiros a partidos políticos que promovam a igualdade racial, criação de secretarias e órgãos específicos nos níveis federal, estadual e municipal para a promoção da igualdade racial, dentre outras.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em 12 de fev. 2023

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/942852216>. Acesso em: 18 de jan. 2023

Adentrando no campo internacional, diversos são os tratados que estabelecem diretrizes e compromissos à promoção da igualdade de gênero e raça, combatendo a discriminação no campo político. Dentre os tratados em que o Brasil é signatário, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), prevê em seu Art. 7º<sup>19</sup> a obrigação dos estados signatários em tomar medidas pertinentes à eliminação da discriminação contra a mulher na vida política.

Também merece destaque a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, aprovada com *status* de Emenda Constitucional, constatando-se o reconhecimento constitucional da pauta racial e da necessidade de análise das políticas públicas. Neste mesmo norte, o Brasil também é signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que visa combater a discriminação racial em todas as suas formas.

Conforme anteriormente explanado, tais políticas, tanto as de ordem nacional como as de ordem internacional, possuem o condão de engajar esses grupos na esfera política, fomentando suas candidaturas, de modo a tornar os espaços de tomada de decisão em espaços deliberativos, dando voz a grupos minoritários, para que assim possam influir nas mais diversas pautas pertinentes à vida social e harmônica do país.

Todavia, é preciso ter em mente que além das medidas que visam garantir a isonomia das oportunidades de acesso, tais como as medidas supratranscritas, é necessário a implementação de ações que promovam a igualdade de resultados na sua esfera formal e material, de modo a garantir a plena soberania popular por meio do alcance ideal de representatividade política.

### **2.3 Participação democrática e a finalidade do art. 2º da Emenda Constitucional n. 111/21 na condição de ação afirmativa**

Conforme se pode extrair do cenário descrito, em que pese a grande evolução do sistema democrático com o passar dos anos, a questão da representatividade, apta a legitimar o poder dos representantes, está distante de alcançar seu objetivo primordial, qual seja o de exprimir os anseios de grupos minoritários da sociedade.

---

<sup>19</sup> Art. 7º CEDAW: Os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a: a) votar, em todas as eleições e referenda públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas; b) participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais; c) participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Nas palavras de Fernando Pavan<sup>20</sup>, a democracia se torna desvirtuada de sua condição a partir do momento em que um indivíduo é injustamente oprimido por uma maioria governante. Ainda neste raciocínio, é preciso destacar que “[...] o sistema democrático deve garantir a sobrevivência, a liberdade e o bem-estar de todos os indivíduos, quer estejam ou não, representados nas diversas categorias de poder.”.

Nesse panorama, a problemática surge a partir do momento em que, uma vez eleito, o representante se desvincula de seus eleitores, tendo plena autonomia para decidir como bem entender correto. Assim sendo, grupos marginalizados acabam por ficar à mercê de decisões tomadas, na maioria das vezes, por representantes distantes de sua realidade.

Dessa forma, a participação democrática surge como meio de ampliar os canais de participação política disponíveis, desvinculando a ideia de que a participação política ocorre apenas por meio do voto e proporcionando uma participação direta do cidadão e das minorias na gerência do poder público.

Assim sendo, a participação democrática, a depender do contexto e da estrutura política de uma sociedade, pode ocorrer de diversas formas, dentre as quais se destaca o voto, as consultas públicas, as petições, as manifestações e protestos. A participação democrática consiste, portanto, no meio direto em que a população poderá influir na tomada de decisões políticas, seja através da eleição de seus representantes, seja através de pressões externas para o andamento de determinadas pautas. Para Bobbio<sup>21</sup>, a democracia deve ser entendida não apenas como um sistema político baseado em eleições, mas como um processo contínuo de participação dos cidadãos na tomada de decisão. Tal processo é traduzido justamente pela participação democrática da sociedade.

Assim, a participação democrática é um mecanismo essencial ao aumento da representatividade e a inclusão política de grupos sub-representados, pois, é através da mesma que se possibilita a ampliação da diversidade de vozes, uma vez que quanto mais pessoas se engajarem no processo democrático, maiores as chances das vozes desses grupos serem ouvidas e levadas em consideração no processo de tomada de decisões.

Ademais, a participação democrática fortalece a legitimidade do processo político e aumenta a conscientização sobre questões importantes, promovendo um diálogo amistoso e a

---

<sup>20</sup> BAPTISTA, Fernando Pavan. O direito das minorias na democracia participativa. **Prisma Jurídico**, v. 2, p. 195-206, 2003, p.2.

<sup>21</sup> NORBERTO, Bobbio. **O Futuro da Democracia**: Uma Defesa das Regras do Jogo. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

compreensão entre diferentes grupos, de modo a colaborar na construção de alianças e coalizões que venham a lutar por questões importantes.

Noutro ponto, a participação democrática se faz importante na medida em que aumenta a pressão sobre os representantes eleitos, ou seja, quando as pessoas participam efetivamente do processo democrático elas podem pressionar seus representantes eleitos a tomarem decisões específicas em questões importantes, garantindo que esses representantes estejam mais conscientes das necessidades e preocupações de cada setor social.

Em resumo, a participação democrática é o instrumento por meio do qual se garante o aumento da representatividade e a inclusão de grupos sub-representados nos espaços políticos de poder, dando azo às vozes e demandas outrora marginalizadas, aumentando-se a conscientização social e a pressão sobre os representantes eleitos, de modo a fortalecer a legitimidade do processo político.

Nas palavras de Almeida<sup>22</sup>, a representatividade possui dois grandes impactos no combate às formas de preconceito, sendo eles: propiciar um espaço de diálogo em que minorias sejam ouvidas e desconstruir narrativas discriminatórias. Assim sendo, conforme anteriormente explanado, a participação democrática constitui a base do sistema democrático, garantido que as mais diversas camadas sociais sejam representadas nos espaços de poder político.

Todavia, deve-se ter em mente que tal representação não deve ser apenas uma questão de inclusão formal, como corre nos dias de hoje, sendo necessário que tais parcelas da população possuam participação efetiva e significativa no processo político, ou seja, possam de fato influenciar na tomada de decisões e contribuir diretamente na construção de políticas públicas que reflitam as necessidades e demandas de seus grupos.

Para Pateman<sup>23</sup>, a participação democrática é essencial para garantir a inclusão de grupos historicamente excluídos do processo político. Portanto, a minimização da participação democrática afasta os cidadãos do processo político democrático, de modo que este passa a ser distante e inacessível para a massa populacional, culminando no favorecimento dos interesses de grupos mais poderosos e influentes.

Como meio de evitar tal cenário desastroso, necessário se faz incentivar e facilitar a participação popular em todas as etapas do processo político, de modo que todas as parcelas da sociedade tenham nos espaços de poder suas vontades e anseios externados, bem como seus

---

<sup>22</sup> ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 84

<sup>23</sup> PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 4, p. 751-761, dez. 2011.

direitos assegurados, legitimando as escolhas políticas e garantindo a manutenção e estabilidade político-social.

Ao se adentrar na temática abordada pelo Art. 2º da EC n. 111/20221, no tocante à candidatura de mulheres e negros, a participação democrática torna-se especialmente importante, sendo ela o meio prático através do qual tais grupos conseguirão alcançar importantes postos políticos e influir de maneira direta na tomada de decisões políticas.

Assim, a referida Emenda Constitucional se presta a ser um importante mecanismo facilitador dessa árdua jornada, incentivando e fomentando o aumento da participação política de tais grupos, através de artifícios que compelem, ou ao menos estimulam, as agremiações partidárias a incluir negros e mulheres no páreo eleitoral, de modo que, teoricamente, proporcione a construção de uma democracia mais justa e igualitária.

Portanto, a Emenda Constitucional nº 111/21, através de seu artigo 2º, possui como finalidade principal a inclusão desses dois grupos (mulheres e negros), historicamente sub-representados, no atual processo político através do fomento dessas candidaturas mediante o incentivo financeiro aos partidos políticos que os tornarem eleitos.

Assim sendo, tal medida, na qualidade de política de efetivação de igualdade material, busca garantir e estimular uma representação mais justa e equilibrada no Congresso Nacional, dando aos candidatos condições de competir em igualdade aos demais concorrentes, sendo tal fator fundamental na construção de uma democracia verdadeiramente representativa, mediante a ampliação da diversidade de ideias e perspectivas político-sociais.

Atrelado à obrigação de preenchimento de 30% (trinta por cento) de cotas de gênero, assim como a obrigatoriedade de distribuição de 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a presente medida surge no intuito de fazer com que os partidos políticos fortaleçam tais candidaturas, dessa vez beneficiando-os de maneira diretamente proporcional à quantidade de votos obtidos.

Aliado à vigência da norma posta, conforme dito anteriormente, a participação democrática é o meio prático essencial à conquista desse objetivo, de modo que a norma terá seus efeitos maximizados com o engajamento de toda a sociedade na promoção da igualdade e justiça social.

### 3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COMO VIA DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL

#### 3.1 O Poder Econômico *versus* Eleitoral

Na atual estrutura de disputa eleitoral, o poder econômico ganhou singular importância na condição de mecanismo capaz de influenciar fortemente o resultado do processo eleitoral, se sobrepondo, na maioria das vezes, ao próprio poder político do candidato. É de se destacar que o processo eleitoral deve respeitar os princípios da autonomia de vontade e as noções de liberdades enquanto pressupostos da democracia.

Nesse sentido, a linha entre o exercício regular do poder econômico e o abuso de tal direito é bastante tênue, na medida em que o exercício abusivo dessa forma de poder não implica, necessariamente, no descumprimento das regras de financiamento de campanha. Tal interferência, principalmente por ocorrer de maneira conforme as regras da legislação, acaba por ferir os princípios básicos do processo democrático, desvirtuando sua real finalidade e favorecendo à perpetuação de grandes conglomerados econômicos no poder.

É preciso destacar que o processo eleitoral é o instrumento mediante o qual decisões são tomadas, sendo imprescindível a garantia à plena liberdade de escolha e a autonomia da vontade dos eleitores. Diferentemente do que ocorre no atual cenário, frisa-se que tais princípios deveriam ser assegurados pelo próprio Estado, por meio de ações que visem blindar o eleitor de interferências externas que possam vir a afetar sua escolha.

Nesse sentido, o Código Eleitoral, mais precisamente em seu Art. 237 caput<sup>24</sup>, é taxativo ao dispor que a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, deve ser combatido. Ocorre que a efetividade prática do mencionado dispositivo é diminuta, na medida em que padece de fiscalização.

Conforme bem aponta Jurgen Habermans<sup>25</sup>, uma ordem jurídica é legítima à medida em que assegura a autonomia privada e a autonomia cidadã de seus membros.

Ademais, a palavra poder, em seu sentido *lato sensu*, diz respeito à capacidade de agir, provocar efeitos e pode se referir a indivíduos, grupos de indivíduos e até a objetos ou

---

<sup>24</sup> Código Eleitoral - **Art. 237.** A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

<sup>25</sup> HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** 2 ed. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 147

fenômenos naturais<sup>26</sup>. Para Modesto<sup>27</sup>, o poder pode ser ainda entendido como uma permanente tentativa de antecipar escolhas, caracterizando-o como:

[...] tentativa de antecipar as escolhas, de modo que as alternativas escolhidas apareçam de forma sempre favorável às classes opressoras, desiguando e encaminhando os dominantes para agir de acordo com os interesses da classe dominante que, com sutileza, não permite que sua estratégia seja identificada.

Por si só, tal percepção é capaz de viabilizar o entendimento de como o poder econômico é capaz de manipular a vontade do eleitor, de modo a induzir que as candidaturas viáveis sejam sempre aquelas pertencentes às classes opressoras, distanciando tais candidaturas das candidaturas menos favorecidas, sem que, para isso, seja necessário despertar o olhar social crítico das camadas mais baixas da população.

Para Lima<sup>28</sup>, o abuso de poder econômico em matéria eleitoral pode ser definido como:

[...] a extrapolação do direito de uso dos recursos financeiros, próprios e de terceiros, por parte de candidatos e partidos políticos, com o objetivo de desequilibrar a disputa pelos cargos eletivos, de modo que as escolhas sejam efetuadas pelo eleitorado, não como conseqüência da superioridade intelectual dos eleitos, ou qualquer outro atributo racionalmente observado, mas como conseqüência direta da superioridade econômica dos eleitos ou de quem os apoia.

Portanto, é necessário perceber que a partir da superioridade econômica que inevitavelmente existe, criam-se diversas estratégias para a manipulação do eleitorado, seja a partir de simples aportes financeiros em campanhas até a execução de ações tendenciosas, que, apesar de influenciarem fortemente o resultado das eleições, na maioria das vezes ocorrem dentro dos parâmetros da legalidade.

Necessário destacar que não é ilícita a utilização do poder econômico nas campanhas eleitorais, tanto que o valor a ser gasto por cada candidato é informado e as contas são prestadas à Justiça Eleitoral. Todavia, torna-se vedada a utilização do poder econômico quando a intenção seja para desequilibrar a disputa eleitoral.

<sup>26</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Fascismo [e] Totalitarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 933. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=JDwk0nWDKUsC&oi=fnd&pg=PA853&dq=BOBBIO,+Norberto%3B+MATTEUCCI,+Nicola%3B+PASQUINO,+Gianfranco.+&ots=3Dxb3HpaOA&sig=uXa7ONFGDhmWjH5zzXNqlhAES28#v=onepage&q=BOBBIO%2C%20Norberto%3B%20MATTEUCCI%2C%20Nicola%3B%20PASQUINO%2C%20Gianfranco.&f=false>

<sup>27</sup> MODESTO, Paulo. Direito e Poder Político. Estado e Direito – O Problema da Legitimidade. **Revista dos Tribunais**. v. 711. Rio de Janeiro, jan. 1995. p. 58.

<sup>28</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. op. cit. p. 24

De modo direto, Lima<sup>29</sup> aduz que mesmo o candidato agindo dentro das normas, é possível que venha a abusar do direito econômico quando o ato praticado vise um fim diverso daquele amparado e previsto pela norma. Como exemplo de tal afirmação, a cientista política traz o desembolso de quantias exorbitantes por um determinado candidato, bem acima da quantia gasta por seus concorrentes, mas dentro do teto definido pelo partido.

Nesse contexto, o poder econômico acaba por superar, muitas vezes, o poder político ou intelectual do candidato na medida em que põe os aspirantes ao cargo em situações de desigualdade jurídica. Tal fenômeno desestrutura o processo eleitoral, coibindo, para grande parte dos candidatos, a oportunidade de atuação no processo de formação da livre vontade dos eleitores.

Ademais, destaca-se que a superioridade econômica, nos moldes atualmente aplicados, acaba por ferir frontalmente o princípio da igualdade ou isonomia, expressamente previsto no Art. 5º, caput e 14, ambos da CRFB/88<sup>30</sup>. Asseverando tal entendimento, Gomes<sup>31</sup> destaca que os concorrentes a cargos político-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam

Logo, o abuso “legal” do poder econômico torna-se uma das principais influências externas capazes de alterar significativamente o resultado das eleições, ao passo em que candidatos economicamente superiores possuem grande vantagem na corrida eleitoral. Nessa sistemática, criou-se uma espécie de ciclo vicioso no qual grupos que ocupam uma posição de poder não querem deixá-la, tendo esse grupo competência constitucional para produzir as normas que regulam o acesso às posições de poder e a distribuição dos recursos financeiros, facilitando a manutenção do *status quo*<sup>32</sup>.

Nesse sentido, os recursos financeiros tornaram-se um importante fator para o sucesso eleitoral, sendo o meio mais eficiente de influir diretamente na vontade do eleitorado, de modo que, sem um montante significativo de recursos financeiros é praticamente impossível que um candidato venha a se eleger a um cargo de grande influência política.

---

<sup>29</sup> *Idem.* s/p.

<sup>30</sup> *Ibid.* Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; [...] - *Ibid.* Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...].

<sup>31</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 73.

<sup>32</sup> SILVEIRA, Maria de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, pp. 323-348, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8057>. Acesso em: 10 mar. 2023

Para Gonçalves<sup>33</sup> o abuso do poder econômico pode subdividir-se em três espécies distintas, sendo elas: o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico; o abuso do poder de autoridade ou ainda a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social; abuso do poder político, o abuso no uso dos meios de comunicação social e o abuso do poder religioso.

Portanto, a monetização da política traz à tona uma série de problemas à sociedade, contribuindo, de modo significativo, com o afastamento dos grupos sub-representados às esferas de poder. Explico! Primeiramente, é de se destacar que, conforme amplamente mencionado, o poder econômico, na maioria das vezes supera o poder político nos períodos de disputa eleitoral, de modo que aqueles que não possuem recursos financeiros ficam cada vez mais distantes de uma possível eleição.

Por si só, tal cenário já se torna um meio de exclusão das camadas mais frágeis da população no processo político, favorecendo, de modo significativamente desleal, aqueles que detém maior poderio econômico, chegando até a inviabilizar candidaturas que carecem de recursos financeiros.

Todavia, tal situação torna-se ainda mais grave na medida em que, as decisões tomadas por um candidato que venha a se eleger mediante a utilização do abuso do poder econômico, tornam-se cada vez mais distantes da sociedade, principalmente de suas camadas inferiores, não tendo o representante qualquer tipo de semelhança com seus eleitores.

Em um cenário democrático ideal, no qual os candidatos possuem uma igualdade jurídica e o eleitor pode escolher livremente seus representantes, os eleitos passam a ser aqueles que possuem uma semelhança ideológica com a população, tomando decisões coerentes com seu eleitorado, e levando adiante pautas significativamente importantes à sociedade.

No atual cenário político, ocorre justamente o inverso, de modo que a superioridade econômica favorece de modo significativo determinados candidatos, que, através da exorbitância de recursos, puxam para si grande porcentagem do eleitorado, utilizando-se, para tanto, de estratégias que muitas vezes estão previstas na própria legislação. Tal prática inviabiliza as candidaturas menos favorecidas, afastando o eleitor daqueles candidatos que, apesar de não possuírem recursos financeiros, compartilham da mesma ideologia de alguns grupos.

Dessa forma, eleito o candidato economicamente favorecido, as parcelas sub-representadas da sociedade, que nele votaram em razão do poderio econômico, continuarão sem

---

<sup>33</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 296-300. Disponível em: <https://doceru.com/doc/ns55c1c>. Acesso em: 27 fev. 2023.

representação alguma nas esferas de poder, tendo suas pautas cada vez mais suprimidas e seus direitos tolhidos.

Ante tal fenômeno, a classe política se afasta cada vez mais dos aspectos sociodemográficos da comunidade, na medida em que os representantes não possuem nenhuma característica semelhante sociedade, de modo a restringir a diversidade e a coibir o reconhecimento de grupos minoritários da política. Ademais, pontua-se que, através do cenário anteriormente descrito, torna-se ausente das esferas de tomada de decisão a antes conceituada representatividade descritiva, favorecendo a perpetuação de grandes grupos no poder e a exclusão dos pequenos grupos sociais destes espaços.

Assim, conforme bem aduz Junior<sup>34</sup>, para que o sistema democrático possua robustez é necessário a existência de um sistema eleitoral confiável, com instrumentos eficazes que possam traduzir com imparcialidade a vontade do povo, realidade essa, distante para o atual sistema político brasileiro.

Nessa toada, o abuso do poder econômico torna-se um afronte ao exercício da cidadania, na medida em que dificulta, ou até mesmo impede, que o voto seja consagrado de forma livre e consciente, através do uso de práticas viciadas que, por vezes, encontram-se em conformidade com a própria legislação. Ainda mais grave, tal forma de desvio do sistema democrático tornou-se um aspecto banalizado pela legislação vigente, não sendo combatido com a seriedade e importância devidas, criando-se uma afinidade corrompida entre determinados candidatos e os conglomerados econômicos que os financiam<sup>35</sup>.

Para melhor compreender acerca da dualidade “poder econômico *versus* poder político”, passaremos a destrinchar as formas de financiamento eleitoral atualmente vigentes no Brasil, visando, em seguida, discutir a real efetividade do art. 2º da EC nº 111/21 e quais os impactos que a norma trará na eleição de mulheres e negros, mesmo com a existência de todos os percalços anteriormente citados.

### **3.2 Do Fundo Partidário e do financiamento privado**

Fincadas as balizas acerca do papel singular que o poder econômico possui na condição de agente determinante do pleito eleitoral, passaremos a analisar as formas de financiamento de campanha atualmente vigentes no Brasil. De antemão, é preciso estabelecer que o Brasil adota

---

<sup>34</sup> JÚNIOR, Loura; DOS SANTOS, Juacy. **Democracia e poder econômico**: análise do financiamento eleitoral à luz do princípio da eficiência. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2354>. Acesso em 01 de março de 2021.

<sup>35</sup> *Idem*.

o sistema misto de financiamento das campanhas eleitorais, uma vez que congrega recursos públicos e privados para o custeio das despesas inerentes à disputa<sup>36</sup>.

Desse modo, o financiamento público das campanhas eleitorais consiste, basicamente, na distribuição de dotações orçamentárias constantes de dois fundos: o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Noutra norte, o financiamento privado ocorre mediante a doação de pessoas físicas, ou através de plataformas de *crowdfunding*, sendo previsto ainda o autofinanciamento.

Para fins deste trabalho, em razão da análise em questão ater-se especificamente ao art. 2º da EC n. 111/21, daremos especial destaque ao financiamento público, através do Fundo Partidário e do FEFC, demonstrando em que parcelas desses respectivos fundos incidirá a norma objeto da análise. Antes de andentrarmos nesse mérito, serão feitas breves considerações acerca do financiamento privado.

Pois bem! No tocante ao financiamento privado, o art. 23 da Lei nº 9.504/97<sup>37</sup> estabelece as regras para as doações provenientes de pessoas físicas, as quais poderão fazê-las em dinheiro. Ademais, tais doações e contribuições devem ser limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior a eleição, não se aplicando, tal limitação às doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), nos termos do § 7º do referido diploma normativo<sup>38</sup>.

Destaca-se ainda que tal limite também não deve ser considerado pagamentos efetuados por pessoas físicas, candidatos ou partidos em decorrência de honorários de serviços advocatícios e de contabilidade, relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e em favor destas, bem como em processo judicial decorrente de defesa de interesses de candidato ou partido político, conforme disciplina o art. 23, § 10º da Lei 9.504/97<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo especial de financiamento de campanha e isonomia na disputa eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018.

<sup>37</sup> Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide ADIN 5970).

§ 1o As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

<sup>38</sup> Art. 23, §7º Lei 9.504/97: O limite previsto no § 1o não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

<sup>39</sup> Art. 23, §10º Lei 9.504/97: § 10. O pagamento efetuado por pessoas físicas, candidatos ou partidos em decorrência de honorários de serviços advocatícios e de contabilidade, relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e em favor destas, bem como em processo judicial decorrente de defesa de interesses de candidato ou partido político, não será considerado para a aferição do limite previsto no § 1º deste artigo e não constitui doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

Ainda nessa toada, a referida norma, mais especificamente em seu § 2º-A<sup>40</sup>, prevê que os candidatos poderão utilizar-se de recursos próprios até o montante total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer.

No tocante às doações realizadas por pessoas jurídicas, é de bom alvitre destacar que, em 17/09/2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), através do julgamento da ADI 4650<sup>41</sup>, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. O argumento acertadamente utilizado pelo STF consistiu, basicamente, no fato de que as referidas doações tornavam-se prejudiciais ao pleito eleitoral, de modo que as empresas exerciam um poder econômico na decisão, e buscavam alguns favorecimentos após a vitória nas urnas.

De mais a mais, tal modelo de financiamento acabava por romper com a proposta de garantir o bem comum, tornando a política economicamente dependente das empresas, caracterizando, assim, expressa violação aos princípios constitucionais da isonomia, democracia e da república.

Outro meio de financiamento privado de campanhas eleitorais é o financiamento coletivo, através do *crowdfunding*, ou, como popularmente é conhecido: “vaquinha”. Neste panorama, a Lei n. 13.488/17 incluiu no art. 23 da Lei n. 9.504/97, seu inciso IV<sup>42</sup>, o qual prevê a possibilidade de doações por meio de instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo através de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares.

É necessário mencionar que as referidas instituições devem obedecer alguns requisitos previstos no art. 23, IV, alíneas “a” a “h” da Lei n. 9.504/97, dentre os quais podemos destacar o cadastro prévio na Justiça Eleitoral, a identificação obrigatória de cada um dos doadores, a disponibilização de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, dentre outros requisitos necessários a garantir a lisura e coerência do procedimento.

Por fim, é possível ainda a arrecadação monetária através da comercialização de bens e/ou serviços, ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato

---

<sup>40</sup> Art. 23, §2-Aº Lei 9.504/97: § 2º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer. (Incluído pela Lei nº 13.878, de 2019)

<sup>41</sup> Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em 28 fev. 2023.

<sup>42</sup> Art. 23, IV, Lei 9.504/97 - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos:

ou pelo partido político; tal redação consta no art. 23, V da Lei n. 9.504/97<sup>43</sup>, que fora incluído na norma mediante a implementação da Lei 13.488/17.

Sopesadas as questões atinentes ao financiamento privado de campanhas eleitorais, passaremos agora à análise do financiamento público, sendo este objeto de incidência direta do art. 2º da Emenda Constitucional n. 111/21, ponto nuclear de análise do presente trabalho. Portanto, passaremos a discutir como se dá o financiameto público das campanhas eleitorais, especificando, em quais parcelas incidirá a redação dada pela emenda constitucional anteriormente citada.

Adentrado na seara do financiameto público, é preciso destacar o fato de que, com a proibição de doações proveninetes das pessoas jurídicas, em que pese a possibilidade de doações de pessoas físicas, a matriz do financiamento partidário trounou-se predominantemente pública, proveniente do Fundo Partidário (FP), do custeio da propaganda eleitoral gratuita, e do Fundo Especial de Financiamento de Camapnha (FEFC)<sup>44</sup>.

O Fundo Partidário foi criado em 1995 pela Lei n. 9.096/94, sendo este um dos fundos destinados ao financiamento das campanhas dos candidatos. Tal instituto está previsto no art. 38<sup>45</sup> do referido diploma normativo, sendo composto, basicamente por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral, recursos financeiros que lhes forem destinados por lei, doações de pessoas físicas ou jurídicas e ainda por dotações orçamentárias da União.

Tal dotação orçamentária proveniente da União não poderá ser inferior, a cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por R\$ 0,35 (trinta e cinco centavos de real), em valores de agosto de 1995, nos termos do art. 38, IV da Lei 9.096/94.

Ademais, importante destacar que o referido recurso poderá ser utilizado para manutenção das sedes e serviços do partido, propaganda doutrinária e política, no alistamento

---

<sup>43</sup> Art. 23, V da Lei 9.504/97 Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

V - comercialização de bens e/ou serviços, ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político.

<sup>44</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 372.

<sup>45</sup> Art. 38 da Lei 9.096/94 O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

e campanhas eleitorais, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, dentre outras finalidades constantes no art. 44 da Lei n. 9.096/94. Nos termos dos arts. 40<sup>46</sup> e 41<sup>47</sup> da Lei dos Partidos Políticos a distribuição dos recursos provenientes do Fundo Partidário se dá através da União, que depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta à disposição do TSE. Por conseguinte, dentro de um período de 05 (cinco) dias da realização do referido depósito, o Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição da verba aos órgãos nacionais dos partidos, na proporção estabelecida em lei.

Destaca-se ainda que, no que diz respeito aos recursos provenientes do Fundo Partidário, os partidos políticos possuem autonomia para contratar e realizar despesas, devendo, no entanto, discriminar as despesas realizadas, e podendo ser investigados, a qualquer tempo, pela Justiça Eleitoral acerca da aplicação desses recursos (Art. 44, §1º, §2º e § 3º da Lei n. 9.096/94)<sup>48</sup>.

Nesta senda, o art. 41-A da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/94)<sup>49</sup> disciplina a forma de distribuição do Fundo Eleitoral, determinado, em síntese que 5% (cinco por cento) dos recursos constantes do referido fundo serão destinados a entrega, em partes iguais a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário<sup>50</sup>, enquanto os 95% (noventa e cinco por cento) remanescentes serão distribuídos aos

---

<sup>46</sup> Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral.

<sup>47</sup> Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

<sup>48</sup> Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento do disposto nos incisos I e IV deste artigo.

§ 2º A Justiça Eleitoral pode, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.

§ 3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, tendo os partidos políticos autonomia para contratar e realizar despesas.

<sup>49</sup> Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

<sup>50</sup> BRASIL. Constituição de 88, Art. 17, § 3º. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos,

partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Vale ressaltar, conforme aduzido quando da seção 2.2 do presente trabalho, que o Supremo Tribunal Federal, através da ADIN n. 5617 determinou que a distribuição dos recursos, provenientes do Fundo Partidário, deve ser destinada em um percentual mínimo de 30% às candidaturas femininas, devendo ser observado um percentual maior nos casos em que o número de candidatas de determinado partido seja superior ao limite estabelecido. Visando à ampliação dos efeitos da norma, a ADPF n. 738<sup>51</sup>, também julgada pelo STF, a qual teve por objeto a consulta do Tribunal Superior Eleitoral de nº 0600306-47, determinou ainda que tais recursos sejam aplicados pelos partidos políticos observando também a proporcionalidade de candidaturas negras.

Tais assertivas mostraram-se extremamente pertinentes no sentido de impedir que as candidaturas sub-representadas fossem demasiadamente enfraquecidas quando da repartição da verba, garantindo assim, a segurança de um percentual dos recursos para dar a essas candidaturas (femininas e negras), condições mínimas de disputa eleitoral, visando à diminuição das diferenças entre estas e as candidaturas economicamente favorecidas.

No contexto do art. 2º da EC n. 111/21, este virá a incidir de forma direta na parcela do Fundo Partidário disciplinada pelo art. 41-A, II da Lei n. 9.096/97, correspondente a 95% do montante total da verba. Nessa esteira, para fins de distribuição de 95% do Fundo Partidário, os votos dados em candidaturas femininas e negras serão contados em dobro, representando mais um avanço político no tocante às candidaturas sub-representadas. Destaca-se que, nas últimas eleições, ocorridas no ano de 2022, o valor total de recursos declarados como recebido por candidatas, correspondente ao Fundo Partidário, foi de R\$ 221.549.122,20 (duzentos e vinte e um milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, cento e vinte e dois reais e vinte centavos).

Todavia, o questionamento que se faz é até que ponto tal verba, de fato, alcançou as mulheres e negros, e, mais além, até que ponto a alteração legislativa contribuirá com o aumento da eleição de candidatos provenientes de tais grupos. Continuaremos a discutir acerca das fontes de financiamento público, mais especificamente o Fundo Especial de Financiamento de

---

resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: Regulamento

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

**I** - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

**II** - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

<sup>51</sup> Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1113892615/inteiro-teor-1113892620>. Acesso em 03 fev. 2023.

Campanha (FEFC), tecendo algumas considerações para a formulação dos questionamentos supramencionados.

### 3.3 Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Conforme anteriormente mencionado, com o julgamento da ADI 4650 pelo STF, veio a proibição da doação de recursos para financiamento de campanhas eleitorais por parte de Pessoas Jurídicas, essas, que à época, eram responsáveis por compor grande parte dos recursos financeiros aplicados nas campanhas eleitoreiras. Com a significativa mudança trazida pelo julgamento e a diminuição massiva dos recursos econômicos, o legislador viu-se na necessidade da criação de um novo meio para financiamento das campanhas eleitoreiras.

Surge então, a partir do Projeto de Lei n. 206/2017<sup>52</sup>, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que, nas palavras de Post e Siegel<sup>53</sup>, pode ser vislumbrado enquanto *backlash*, ou retaliação, do Congresso Nacional à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, o FEFC se concretizou com o advento da Lei n. 13.487/17, que alterou a Lei n. 9.504/97, sendo proposta como uma medida alternativa a viabilizar as campanhas eleitorais em um cenário caracterizado, basicamente, pelo alto despendio de recursos nas campanhas eleitorais, a vedação às doações de empresas e, ainda, da falta de cultura política que estimule a doação por parte das pessoas físicas. Portanto, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha nasce com o objetivo de destinar recursos públicos ao custeio das campanhas eleitorais, através de verbas provenientes do Tesouro Nacional que passariam a ser distribuídas entre os partidos políticos.

Logo, o novo Fundo passou a ser a principal fonte do financiamento eleitoral, alterando de forma central o jogo político. Na nova conjuntura política, os recursos provenientes do Fundo recentemente instituído passaram a ser utilizados como meio de negociação, moeda de troca para a construção de alianças partidárias e políticas, e até como parte do programa político de alguns candidatos, alterando a dinâmica de uma eleição, antes majoritariamente financiada pelo capital privado, para eleições que passaram a ser financiadas majoritariamente pelo capital público<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>. Acesso em 01 mar. 2023.

<sup>53</sup> POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 42, p. 373, 2007. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hrcrl42&div=17&id=&page=>. Acesso em: 28 fev. 2023.

<sup>54</sup> AVELINO, G. *et al.* **Os custos da campanha eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência**. São Paulo:

Neste panorama, é preciso estabelecer que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha é composto de recursos distintos do Fundo antes abordado, o Fundo Partidário, de modo que ambos coexistem, compondo o financiamento público das campanhas políticas. Necessário destacar que o Fundo Partidário, criado em 1965, serve de custeio às atividades cotidianas dos partidos políticos, enquanto o Fundo Especial de Financiamento de Campanha visa suprir as perdas oriundas da vedação às doações de pessoas jurídicas, através do julgamento da ADI 4650, sendo constituído de recursos públicos, que são colocados à disposição dos partidos políticos, de modo que estes possuem ampla discricionariedade para definir os critérios de sua distribuição<sup>55</sup>.

Pois bem. Nos termos do art. 16-C da Lei n. 9.504/97<sup>56</sup>, lei que estabelece normas para as eleições, o FEFC é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, devendo corresponder, pelo menos, ao valor equivalente ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral a cada ano, ou ao percentual do montante total de recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva.

O referido artigo normatiza ainda, por meio de seus parágrafos 2º, 3º e 7º<sup>57</sup>, a distribuição dos recursos em questão, estabelecendo, em síntese que: o Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil em conta à disposição do TSE até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito; nos 15 (quinze) dias subsequentes, o TSE divulgará o montante dos recursos disponíveis; os recursos em questão ficarão à disposição dos partidos políticos somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional de cada partido, serão divulgados publicamente.

Outro aspecto importante a ser abordado é o fato de que os recursos provenientes do

---

Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava, 2019. Disponível em [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Os-Custos-da-Campanha-Eleitoral-no-Brasil\\_Cepesp\\_BRAVA.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Os-Custos-da-Campanha-Eleitoral-no-Brasil_Cepesp_BRAVA.pdf). Acesso em 01 mar. 2023.

<sup>55</sup> QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha e isonomia na disputa eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018. P. 100. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2451>. Acesso em 15 fev. 2023.

<sup>56</sup> Art. 16-C Lei 9.504/97. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.

<sup>57</sup> Art. 16-C Lei 9.504/97: § 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral

I - Divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral;

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

respectivo fundo, que não vierem a ser utilizados nas campanhas eleitorais, devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional no momento da prestação de contas<sup>58</sup>. Ademais, os partidos políticos possuem o direito de renúncia do FEFC, devendo comunicar da decisão ao Tribunal Superior Eleitoral até o primeiro dia útil do mês de junho, de modo que tais recursos não poderão ser redistribuídos entre os demais partidos<sup>59</sup>.

Para fins de distribuição entre os partidos políticos, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha será repartido obedecendo as proporções<sup>60</sup> de: 2% (dois por cento) divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; 35% (trinta e cinco por cento) divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% (quarenta e oito por cento) divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e 15% (quinze por cento) divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Para fins de distribuição do montante relativo, o art. 16-D, III da Lei n. 9.504/97<sup>61</sup> será tido como base o número de representantes eleitos para a última eleição geral, ressalvados os casos de detentores de mandatos que migraram de partido em razão do não cumprimento aos requisitos previstos no art. 17, § 3º da CRFB/88<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Art. 16-C §11 da Lei 9.504/97: Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

<sup>59</sup> Art. 16-C, §16 da Lei 9.504/97: § 16. Os partidos podem comunicar ao Tribunal Superior Eleitoral até o 1º (primeiro) dia útil do mês de junho a renúncia ao FEFC, vedada a redistribuição desses recursos aos demais partidos.

<sup>60</sup> Art. 16-D da Lei 9.504/97 Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecendo os seguintes critérios:

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

<sup>61</sup> Art. 16-D, § 3º da Lei 9.504/97: Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

<sup>62</sup> Art. 17, § 3º da Constituição: Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei,

Ademais, para fins de distribuição da parcela relativa ao art. 16-D, IV da Lei 9.504/97, serão levados em consideração o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos.<sup>63</sup>

Distribuídos os recursos entre as agremiações partidárias, aptas para terem acesso aos recursos, os candidatos deverão formular requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo, informando o interesse no recebimento do recurso<sup>64</sup>. Caso tais recursos venham a ser utilizados de forma ilícita, a conduta será apurada consoante procedimento constante no art. 64 da Lei Complementar n. 64, e, tendo sido comprovada a irregularidade, o candidato será punido, sendo-lhe negado o diploma, ou cassado, nos casos em que já houver sido outorgado, cabendo a este a interposição de recurso no prazo de 03 (três) dias, conforme preceitua o art. 30-A da Lei n. 9.504/97<sup>65</sup>.

Destaca-se que, assim como ocorre com o Fundo Partidário, pelo menos 30% (trinta por cento) dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha devem ser obrigatoriamente destinados a candidaturas femininas, consoante entendimento exarado pelo TSE quando da anteriormente citada consulta de nº 0600252-18.2018.6.00.0000, que ampliou o alcance da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617/DF.

Dessa forma, o art. 2º da Emenda Constitucional 111/21 nasceu no intuito de alterar a dinâmica de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no que diz respeito à parcela prevista no art. 16-D, II da Lei 9.504/97, que corresponde a 35% (trinta e cinco por

---

os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II- tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

<sup>63</sup> Art. 16-D, §4º da Lei 9.504/97: Para fins do disposto no inciso IV do caput deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos

<sup>64</sup> Art. 16-D, § 2º, Lei 9.504/97: Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

<sup>65</sup> Art. 30-A Lei 9.504/97: Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. § 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

§ 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

cento) do total da verba. Destaca-se que nas eleições de 2022, os recursos do FEFC perfizeram o montante de R\$ 4.640.671.372,26 (quatro bilhões, seiscentos e quarenta milhões, seiscentos e setenta e um mil, trezentos e setenta e dois reais e vinte e seis centavos), de modo que a referida parcela corresponde a R\$ 1.624.234.980,29 (um bilhão, seiscentos e vinte e quatro milhões, duzentos e trinta e quatro mil, novecentos e oitenta reais e vinte e nove centavos).

Importante perceber ainda, que os recursos provenientes do FEFC perfazem um montante aproximadamente 20 (vinte) vezes maior do que o montante proveniente do Fundo Partidário, consagrando-se, assim, tal fundo, como o principal meio de financiamento de campanhas após a proibição das doações por parte de pessoas jurídicas.

Percebe-se, portanto, que a emenda constitucional objeto deste estudo será responsável por dinamizar a distribuição de uma parcela significativa dos recursos disponíveis a título de Fundo Especial. Nesse contexto, o que se espera, é que os partidos políticos passem a dar a estas candidaturas sub-representadas, o valor e a atenção devidas, fazendo valer a norma posta e concretizando seus pretensos objetivos, mediante o aumento da representatividade nos espaços de poder.

Todavia, conforme mencionado anteriormente, o sistema político atual é desenhado de maneira a dificultar a inclusão desses grupos aos espaços de tomada de decisão, não sendo tão simples, para a norma mencionada, cumprir com seu objetivo central. Dentre os principais problemas, passaremos a discorrer acerca da atuação dos partidos políticos enquanto destinatários diretos da verba e quais os possíveis percalços que podem retardar, ou até dificultar, que a norma venha a atingir seu propósito, qual seja o de incluir, de modo efetivo, mulheres e negros nos espaços públicos de poder, garantindo que estes venham a participar da tomada de decisões.

## 4 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 111/21 E AS BARREIRAS PARA SUA EFETIVIDADE

### 4.1 Partidos Políticos: da atuação enquanto destinatário direto da verba

Não é novidade que no atual sistema político brasileiro, os partidos políticos exercem um papel de protagonismo exarcebado em se tratando de disputa eleitoral, de modo que nos termos do art. 17, §1º da CRFB/88<sup>66</sup>, estes desfrutam da chamada autonomia partidária, sendo-lhes permitido, dentro de sua estrutura interna, tomar decisões autônomas, livres e desembaraçadas de qualquer ônus legislativo.

Portanto, uma vez que a legislação brasileira não prevê a possibilidade de candidaturas avulsas, para o candidato ascendente, os partidos políticos tornam-se o primeiro obstáculo a iniciação na vida pública, uma vez que estes, de maneira estritamente autônoma, são responsáveis por fazer o recrutamento e seleção de candidatos, organizar as campanhas e dar o tom das disputas programáticas, dentre outras atividades pertinentes à corrida eleitoral<sup>67</sup>.

No financiamento das campanhas eleitorais, os partidos políticos também possuem papel central na condição de destinatário direto das verbas provenientes do FEFC e do Fundo Partidário. Nesse sentido, as verbas oriundas dos fundos em comento serão repassadas diretamente aos partidos políticos, que terão assegurada sua autonomia interna e discricionariedade plena para distribuí-la entre os candidatos, devendo apenas observar os percentuais mínimos a serem repassados para candidatas e negros.

Nesse sentido, a Lei n. 9.504/97, que trata do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mais especificamente em seu art. 16-C, § 7º, é taxativa ao dispor que os recursos provenientes do respectivo fundo ficarão à disposição dos partidos políticos após a definição de critérios para a sua distribuição. Tais critérios, frise-se, devem ser aprovados por maioria

---

<sup>66</sup> Art. 17, § 1º, Constituição: É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

<sup>67</sup> SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, Denise. **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás, Cãnone Editorial, p. 159-186, 2011.

absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido.

No tocante ao Fundo Partidário, o art. 44, § 3<sup>a</sup> da Lei 9.096/95, deixa claro que os partidos políticos possuem autonomia para contratar e realizar despesas. Portanto, em que pese a fiscalização exercida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quando da prestação de contas, os partidos políticos possuem plena autonomia de distribuição dos recursos provenientes do financiamento público de campanha; seja o recurso proveniente do FEFC, seja do Fundo Partidário.

Tal sistema de distribuição, por si só, concedeu aos partidos políticos um protagonismo impar na divisão de recursos, protagonismo esse capaz de favorecer uma representação mais plural, ou, pelo menos, diminuir as discrepâncias de gênero e raça nos espaços de decisão.

Em tese, conforme bem aponta Gonçalves<sup>68</sup>, parte significativa dos recursos que sustentam os partidos políticos e campanhas eleitorais são provenientes do erário, de modo que o emprego desses recursos não pode ser feito de maneira discriminatória e excludente. Em que pese a assertiva contundente, a prática e a história mostram um cenário distinto do ideal, no qual os partidos políticos utilizam-se de seu papel central justamente para coibir a ascensão de candidaturas provenientes de grupos minoritários, ou ainda burlar normas e leis criadas com o intuito de favorecer tais candidaturas sub-representadas.

Para melhor elucidação, é válido destacar o corrido com a criação do art. 10º, § 3º da Lei n. 9.504/97, que estabeleceu a previsão do mínimo de 30% (trinta por cento) de vagas para candidaturas de cada sexo. Com a entrada em vigência da referida disposição, os partidos políticos passaram a empregar meios para burlar a norma, dando origem as chamadas “candidaturas laranjas”, que consistem, basicamente no registro de candidatas que não fazem campanha, não recebem votos, e em muitos casos sequer possuem conhecimento de que estão em disputa no pleito eleitoral, cumprindo a exigência normativa com candidaturas que, na prática, não são viáveis.

Portanto, exemplos passados demonstram que os partidos políticos, com seu papel central e capacidade de influir diretamente no pleito eleitoral, são complacentes à exclusão dos grupos sub-representados dos espaços de poder, uma vez que, ao invés de tomarem as ações afirmativas como ponto de partida para a pluralização do espaço político, preocupam-se, na maioria das vezes, em burla-las.

É preciso estabelecer que tal cenário ocorre, e se perpetua, ante a ausência de democracia intrapartidária, de modo que, estabelecida a autonomia dos partidos políticos, suas

---

<sup>68</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 357. Disponível em: <https://doceru.com/doc/ns55c1c>. Acesso em: 27.02.2023

decisões internas passam se sujeitar, como regra, apenas aos estatutos, que, por sua vez, atribui competência aos seus dirigentes.<sup>69</sup>

Ocorre que, assim como na estrutura social, a estrutura dos partidos políticos brasileiros é altamente excludente, na medida em que a concentração das decisões em torno dos órgãos de direção nacional potencializa a manutenção das mesmas estruturas de poder, inibindo e afastando as práticas democráticas na definição da aplicação dos recursos públicos, de modo a facilitar essa aplicação em poucas candidaturas.

Silva<sup>70</sup>, em sua obra “A Baixa Representatividade Feminina nos Órgãos de Direção Partidária e a Dificuldade de Implementação das Ações Afirmativas”, é categórico ao dispor que “[...] em pesquisa divulgada no site do TSE, foi possível verificar que do total de 1.161 (mil, cento e sessenta e um) cargos de executiva dos diretórios nacionais, apenas 179 (cento e setenta e nove) são ocupados por mulheres, ou seja, aproximadamente 15% (quinze por cento)”.

Assim sendo, os partidos políticos brasileiros, em sua atual composição, mostram-se verdadeiras agremiações patriarcais, compostas majoritariamente por homens, que, por sua vez, possuem autonomia quase que plena para distribuir os recursos provenientes dos Fundos de Financiamento de Campanha, favorecendo a antiga estrutura de poder em detrimento de novas candidaturas.

Para Moises e Sanchez<sup>71</sup>, a regra imposta pela atual legislação pátria não impede que, em seu funcionamento intrapartidário os partidos políticos, através de um processo informal de escolha, concentrem as candidaturas sobre determinados candidatos, de modo a viabilizar a concretização de interesses de ordem econômica.

Portanto, a ausência de mecanismos que privilegiem a ampla participação das diversas esferas partidárias no cenário eleitoral possibilita que os recursos provenientes do financiamento público de campanha, cuja finalidade é financiar as mais diversas campanhas eleitorais, sejam distribuídos de forma arbitrária, e pior: a ausência de regulamentação dessa distribuição contribui para o desvio de finalidade na utilização desses recursos.

Imbuída no propósito de alterar o cenário em questão, a Senadora Lidice da Mata, em

---

<sup>69</sup> SILVEIRA, Maria de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, pp. 323-348, jul./dez. 2019.

<sup>70</sup> SILVA, Bianca Maria Gonçalves e. A baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária e a dificuldade de implementação das ações afirmativas. **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 23, n. 1, p. 297-304, 2019. Disponível em <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/122>. Acesso em: 07 mar. 2023.

<sup>71</sup> MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz. Representação política das mulheres e Qualidade da Democracia: o caso do Brasil. In: **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 89- 115.

2017, apresentou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a consulta de nº 0603816-39.2017.6.00.0000<sup>72</sup>, através da qual questionou se o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) previsto no art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/97, também deveria ser observado na “composição das comissões executivas dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes”.

Através da sessão realizada no dia 15/05/2020, o TSE conheceu da consulta, respondendo, por unanimidade, afirmativamente o primeiro questionamento<sup>73</sup>, de modo a consignar que a previsão de reserva de vagas deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes, fazendo, ainda, um apelo ao legislador para que a reserva de gênero para as candidaturas dos órgãos internos dos partidos políticos seja incluída na legislação, com a previsão de sanções às legendas que não a observarem.

No próprio Acórdão, restou sedimentado que: “O fortalecimento da participação feminina nos órgãos internos dos partidos é crucial, portanto, não apenas para avançar na igualdade de gênero, com a promoção mais efetiva da inserção feminina nas esferas de poder”<sup>74</sup>

Mais adiante, a Ministra Rosa Weber, relatora da consulta em comento e única mulher que, naquela oportunidade, compunha o órgão deliberativo, sedimentou, quando de seu voto, que a igualdade na composição intrapartidária, como forma de acesso e democratização dos partidos políticos, é uma “obrigação inadimplida”, uma vez que as reformas realizadas “não trouxeram, ainda, o impacto almejado para a elegibilidade das mulheres no cenário eleitoral.”<sup>75</sup>

Ainda nessa oportunidade, de foma contumaz, aduz a Ministra afirmou que um dos fatores responsáveis pelo quadro de insuficiência das ações afirmativas é, em essência, a organização dos partidos políticos, a qual chega a se revelar na condição de obstáculo para o adimplemento constitucional do incremento da oferta eleitoral como instrumento de realização da igualdade e democracia.

Em que pese o citado Acórdão abordar muito a questão de gênero, uma vez que o artigo de lei o qual se refere trata da cota de gênero, esclareça-se que os argumentos perfilhados

---

<sup>72</sup> Disponível em <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0603816-39.2017.6.00.0000>. Acesso em: 07 mar. 2023.

<sup>73</sup> “A previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei n. 9.504/97, deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes?”. Disponível em <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0603816-39.2017.6.00.0000>. Acesso em: 07 mar. 2023

<sup>74</sup> Disponível em <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0603816-39.2017.6.00.0000>. Acesso em: 07 mar. 2023

<sup>75</sup> *Idem*

amoldam-se perfeitamente nas questões raciais, de modo que, assim como as mulheres, os negros esbarram em dificuldades intrapartidárias que, por vezes, dificultam ou até inviabilizam suas candidaturas. Nesse contexto, em pesquisa realizada por Campos e Machado<sup>76</sup>, é possível visualizar as desigualdades acentuadas entre candidatos brancos e não-brancos no acesso à financiamento de campanha.

Todavia, em relação ao segundo questionamento<sup>77</sup>, deixou claro o julgador que a resposta afirmativa ao primeiro quesito não se reveste de vinculatividade normativa nem de natureza sancionatória, de modo que os pedidos de anotação dos órgãos e direção partidária serão analisados caso a caso pela Justiça Eleitoral.

Portanto, em que pese o significativo avanço realizado nos autos da consulta de nº 0603816-39.2017.6.00.0000, esta dota-se, exclusivamente, de índole administrativa e, embora se caracterize na condição de instrumento de orientação, não possui caráter vinculativo. Nessa esteira, até o presente momento, não obstante a sublime orientação exposta, não parece o legislador significativamente preocupado em alterar o cenário posto, quedando-se inerte quanto à referida pauta.

É nesta toada que os partidos políticos, utilizando-se da autonomia partidária e do monopólio constitucional para lançar candidaturas, assumem a posição de atores centrais na perpetuação da exclusão de grupos marginalizados dos espaços de poder, de modo que, poucos deles, ou talvez nenhum, demonstram compromisso real com a questão da representatividade.

Portanto, é possível perceber que, em que pese grande parte do ordenamento jurídico formal ter reconhecido a igualdade entre os cidadãos, na prática, a realidade social brasileira ainda é marcada por discriminações de todas as formas, fenômeno esse, que não se distânciava do campo político.

Logo, os partidos políticos que resistem em acolher essas minorias, e não oferecem a elas chances idênticas nas campanhas, possuem grande responsabilidade pela atual situação de exclusão política, e, ao mesmo tempo, oportunidade de mudá-la.<sup>78</sup>

Em suma, na atual composição do sistema político-eleitoral, os partidos políticos

<sup>76</sup> CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. “A cor dos eleitos”. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16. Brasília, janeiro - abril de 2015, pp. 121-151. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fnzjppV7bQgZ7fjv8rPC4yc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2023.

<sup>77</sup> “Caso a resposta ao primeiro quesito seja positiva, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE nº 23.465/2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos no § 3º do art. 10 da Lei 9.504/97?”. Disponível em <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0603816-39.2017.6.00.0000>. Acesso em: 07 mar. 2023

<sup>78</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2018. P. 357. Disponível em: <https://doceru.com/doc/ns55c1c>. Acesso em: 27 fev. 2023.

caracterizam-se na condição de peça-chave ao fomento da representatividade nos espaços de poder, uma vez que estes possuem, mediante sua autonomia e seus órgãos de controle interno, a capacidade de influir de maneira direta no pleito eleitoral.

Contudo, ao invés de se utilizarem de tal posição para a difusão de ideias inclusivas, a história demonstra que, os partidos políticos, sempre que possível, encontram ou fabricam meios de manipular a exegese das normas de afirmação, enfraquecendo significativamente a pluralidade da representação política.

Noutro ponto, a ausência de democracia intrapartidária, sem a participação das minorias nos seus órgãos de direção, contribui para a desqualificação do processo democrático, de modo que parte significativa da distribuição dos recursos provenientes do financiamento público de campanhas fica a mercê de decisões majoritariamente masculinas e brancas.

Ante ao exposto, passaremos a tecer alguns esclarecimentos acerca do repasse dos recursos provenientes do financiamento público de campanha às candidaturas femininas e negras. Pontuados alguns aspectos fundamentais, passaremos à análise dos números referentes à distribuição do orçamento de financiamento público de campanha nas eleições parlamentares de 2022, buscando, assim, a visão prática acerca de como ocorre o repasse do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário às candidaturas negras e femininas, externando, como a referida distribuição impacta diretamente na eleição dessas classes.

#### **4.2 O repasse do FEFC e do Fundo Partidário às candidaturas femininas e negras**

Fincadas as balizas acerca do protagonismo que os partidos políticos exercem, não só na distribuição da verba oriunda do financiamento público de campanha, como também no fomento à pluralidade representativa na seara política, passaremos a analisar como se deu a distribuição do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha nas eleições de 2022 para o cargo de deputado federal.

Para fins dessa análise, serão observados 05 (cinco) partidos políticos que tiveram votações expressivas para os cargos da câmara baixa da capital brasileira, sendo eles: Partido Liberal (PL), Partido Progressista (PP), Partido dos Trabalhadores (PT), União Brasil (União) e Partido Social Democrático (PSD). Ademais, para fins dessa análise, fora tomado como base os dados constantes do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral referente às eleições de 2022<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup>Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/estatisticas-eleicao?session=205634046936280>. Acesso em 14 fev. 2022.

Em primeiro plano, passaremos a discutir a distribuição das verbas provenientes do FEFC<sup>80</sup>, que, lembrando, deve respeitar a disposição constante do art. 10º, § 3º da Lei n. 9.504/97, relativa à cota de gênero.

Com relação à referida verba, voltando a atenção a questão de gênero, os partidos políticos parecem ter respeitado o disposto na legislação supramencionada, destinando às candidaturas femininas, que, no geral, perfaziam um montante entre 31% (trinta e um por cento) a 33% (trinta e três por cento) do total de candidaturas de cada um desses partidos, a exata proporção das verbas provenientes do FEFC. A título exemplificativo, no PL, partido no qual as mulheres somavam o quociente de, aproximadamente, 31,67% (trinta e um, vírgula, sessenta e sete por cento) das candidaturas, foram-lhes destinadas, aproximadamente, 31,68% (trinta e um, vírgula, sessenta e oito por cento) do montante oriundo do FEFC.

Nesta mesma linha, dentre os partidos analisados, diversos outros seguiram o exemplo acima citado, destinando às mulheres recursos equivalentes a porcentagem imediatamente superior ao montante de candidatas. Como exemplo, o PP, que contava com 32,58% (trinta e dois, vírgula, cinquenta e oito por cento) de candidaturas femininas, destinou a elas o montante referente a 32,59% (trinta e dois, vírgula, cinquenta e nove por cento) da verba; o PT que contava com o percentual de 36,85% (trinta e seis, vírgula, oitenta e cinco por cento) de candidatas; o União com 32,8% (trinta e dois, vírgula, oito por cento); e o PSD com 33,18% (trinta e três, vírgula, dezoito por cento).

Ainda nesse ponto, as verbas provenientes do FEFC declaradas pelas candidatas assemelham-se tanto à proporção de candidaturas quando ao percentual total destinado ao gênero, a exceção do Partido dos Trabalhadores, que contava com 36,85% (trinta e seis, vírgula, oitenta e cinco por cento) de candidaturas femininas, e a elas destinou 36,86% (trinta e seis, vírgula, oitenta e seis por cento) da verba recebida, no entanto, as mesmas declararam a utilização de apenas 27,69% (vinte e sete, vírgula, sessenta e nove por cento) do total da verba declarada

Conforme destacado, dos partidos analisados, todos destinaram às candidaturas femininas o montante da verba correspondente à porcentagem imediatamente superior ao número de candidatas, que, em obediência à legislação, respeitam o percentual mínimo de 30% (trinta por cento).

Todavia, necessário pontuar que, em que pese terem cumprido com a legislação atinente à distribuição do FEFC referente à categoria gênero, a referida atitude tomada pelos partidos

---

<sup>80</sup>Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/fundo-especial?session=213283576423462>. Acesso em 14 fev. 2022.

não pode, nem deve, ser aplaudida, uma vez que, conforme a própria legislação aduz o montante de 30% (trinta por cento) corresponde ao mínimo que deve ser repetido. Ou seja, analisando os dados abordados é de fácil percepção que os partidos imprimiram esforços apenas para adimplir com o mínimo regulamentado, não trazendo, nenhum deles, percentuais superiores ao menor previsto.

Ainda no tocante às verbas provenientes do FEFC, agora atentando-se às questões raciais, percebe-se aqui, em relação aos recursos declarados, que os candidatos negros declararam a utilização de verbas em número muito inferior à proporção de suas candidaturas. Registra-se que, dentre os cinco partidos analisados, o único em que não ocorreu o fenômeno descrito foi o União Brasil, no qual as candidaturas negras perfaziam um montante de 47,33% (quarenta e sete, vírgula, trinta e três por cento) do total de candidaturas e declararam ter utilizado um montante aproximado de 47,39% (quarenta e sete, vírgula, trinta e nove por cento) do total da verba destinada ao partido à título de FEFC.

Nos demais partidos, a situação mostra-se totalmente inversa, senão vejamos. No PL, as candidaturas negras perfaziam 42,43% (quarenta e dois, vírgula, quarenta e três por cento) do total de candidaturas, sendo declarado o uso de apenas 30,31% (trinta, vírgula, trinta e um por cento) da verba proveniente do FEFC. No PP, a situação é similar, de modo que as candidaturas negras correspondiam a 46,24% (quarenta e seis, vírgula, vinte e quatro por cento) do total de candidaturas, e declararam o uso de 40% (quarenta por cento) da verba proveniente do FEFC.

Por fim, no PT e PSD, enquanto as candidaturas negras perfaziam o montante respectivo de 49,71% (quarenta e nove, vírgula, setenta e um por cento) e 40,79% (quarenta, vírgula, setenta e nove por cento), os candidatos declararam ter utilizado apenas os montantes de 28,15% (vinte e oito, vírgula, quinze por cento) e 32,57% (trinta e dois, vírgula, cinquenta e sete por cento), respectivamente.

Pontua-se que a situação é ainda mais drástica no caso de mulheres negras, que, a exemplo do que ocorreu no PL, perfaziam 13,85% (treze, vírgula, oitenta e cinco por cento) do total de candidaturas e declararam a utilização de apenas 5,66% (cinco, vírgula, sessenta e seis por cento da verba). Seguindo essa esteira, no caso do PT, as mulheres negras perfaziam 21,73% (vinte e um, vírgula, setenta e três por cento) do total de candidatas, e declararam a utilização de apenas 14,33% (quatorze, vírgula, trinta e três por cento) da verba proveniente do FEFC.

Ainda se referindo ao caso PT, é importante destacar que as candidaturas femininas não negras perfaziam o montante de 15,12% (quinze, vírgula, doze por cento) e declararam o uso de 13,35% (treze, vírgula, trinta e cinco por cento) da verba proveniente do FEFC. Ou seja, enquanto a diferença entre o número de candidatas negras e brancas perfazia, aproximadamente,

a quantia de 6,61% (seis, vírgula, sessenta e um por cento) a diferença em relação à declaração de uso das verbas provenientes do FEFC foi apenas de 0,98% (zero, vírgula, noventa e oito por cento).

Diferentemente do ocorrido na questão de gênero, analisando a questão racial, percebe-se a discrepância entre o percentual de candidatos negros e as verbas por eles declaradas. Ademais, percebe-se, ainda, o agravamento do cenário ao levar em consideração, especificamente, as candidaturas femininas negras, sendo estas ainda mais marginalizadas no momento da distribuição e utilização do FEFC.

Passando à análise dos recursos provenientes do Fundo Partidário<sup>81</sup>, atentando-se à questão do gênero, no PL as candidaturas femininas correspondiam a 31,67% (trinta e um, vírgula, sessenta e sete por cento) e, em que pese a destinação de 31,67% (trinta e um, vírgula, sessenta e sete por cento) do total da verba, as mesmas declararam a utilização de apenas 25,01% (vinte e cinco, vírgula, zero um por cento) do montante total declarado.

Situação semelhante ocorre no PP, uma vez que essas candidaturas corresponderam a 32,58% (trinta e dois, vírgula, cinquenta e oito por cento) do total de candidaturas, sendo-lhes destinados 32,96% (trinta e dois, vírgula, noventa e seis por cento) da verba e declarado um uso de apenas 29,05% (vinte e nove, vírgula, zero cinco por cento) do montante total. No PT, as candidatas eram 36,85% (trinta e seis, vírgula, oitenta e cinco por cento) do total, sendo-lhes destinado o montante de 36,87% (trinta e seis, vírgula, oitenta e sete por cento) do total da verba e declarada a utilização de apenas 21,32% (vinte e um, vírgula, trinta e dois por cento) desse montante.

Por fim, em relação ao União Brasil e ao PSD, as candidaturas femininas correspondiam respectivamente a 32,8% (trinta e dois, vírgula, oito por cento) e a 33,18% (trinta e três, vírgula, dezoito por cento) do montante total, sendo-lhes destinado montante próximo a essa porcentagem e declarado o uso de 47,69% (quarenta e sete, vírgula, sessenta e nove por cento) e de 30,76% (trinta, vírgula, setenta e seis por cento) do montante total de verba declarada.

Passando à discussão da distribuição dos recursos provenientes do Fundo Partidário em relação aos critérios raciais, no PL, as candidaturas negras perfaziam 42,43% (quarenta e dois, vírgula, quarenta e três por cento), sendo declarado por estas a utilização de apenas 22,08% (vinte e dois, vírgula, oito por cento) do total da verba declarada pelo partido, ou seja, número bastante inferior à porcentagem de candidaturas.

Por sua vez, no PP, as candidaturas negras correspondiam a 46,24% (quarenta e seis,

---

<sup>81</sup> Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/home?session=213283576423462>. Acesso em 14 fev. 2022.

vírgula, vinte e quatro por cento) e declararam a utilização de apenas 27,63% (vinte e sete, vírgula, sessenta e três por cento) da verba declarada pelo partido. No União Brasil, a situação torna-se ainda mais grave, uma vez que as candidaturas negras compõem 47,33% (quarenta e sete, vírgula, trinta e três por cento) do total de candidaturas e declararam a utilização de apenas 12,97% (doze, vírgula, noventa e sete por cento) do total da verba declarada pelo partido, ou seja, a quantidade de candidatos é, proporcionalmente, mais do que 3.5 (três ponto cinco) vezes a quantidade de verba utilizada.

Por fim, no PT e PSD, as candidaturas negras perfaziam o montante respectivo de 49,71% (quarenta e nove, vírgula, setenta e um por cento) e de 40,79% (quarenta, vírgula, setenta e nove por cento), e declararam a utilização de 21,32% (vinte e um, vírgula, trinta e dois por cento) e 47,45% (quarenta e sete, vírgula, quarenta e cinco por cento) do total da verba declarada pelo partido.

Assegura-se ainda que, assim como ocorreu com os recursos provenientes do FEFC, no tocante ao Fundo Partidário a situação também se torna ainda mais gravosa ao analisar as candidatas negras que, por si só, tornam-se o grupo mais vulnerável dessa distribuição. À título exemplificativo, no União Brasil, as candidatas negras correspondiam a 16,4% (dezesseis, vírgula, quatro por cento) do total de candidaturas, e declararam a utilização de apenas 1,02% (um, vírgula, zero dois por cento) do total da verba declarada pelo partido.

Toda a análise realizada, quando desta seção, mostra que a distribuição do recurso proveniente do financiameto público de campanha não vem sendo feita de maneira isonômica, seja em questão de gênero ou de raça. Desta forma, as mulheres negras aparecem, isoladamente, como o grupo mais prejudicado desta divisão, tornando-se excessivamente vulneráveis se comparadas com homens não-negros, e até mesmo mulheres não-negras.

Restringindo-se apenas à questão do gênero é preciso assegurar que, em que pese os partidos terem respeitado a cota de gênero constante no art. 10º, § 3º da Lei n. 9.504/97, assim como a distribuição proporcional dos recursos, nenhum deles conseguiu sequer atingir a marca de 35% (trinta e cinco por cento) de candidaturas femininas, e limitam-se a distribuir os recursos na previsão mínima constante em lei.

Portanto, em que pese cumpridos os requisitos mínimos previstos na legislação, percebe-se que os partidos não empreendem esforços excessivos na alteração do cenário de exclusão, objetivando, apenas, satisfazer o ínfimo número previsto em lei, de modo a viabilizar as demais candidaturas.

No tocante aos aspectos raciais, as candidaturas negras ainda sofrem de grande desvantagem se comparadas às candidaturas brancas, uma vez que, além de perfazerem uma

porcentagem infinitamente menor em relação ao montante total de candidatos, declararam uso substancialmente inferior da verba transferida ao partido, caracterizando o cenário de plena desigualdade.

Tais assertivas se confirmam se analisados os números da votação e das candidaturas subscritas para essa mesma eleição (eleições para deputado federal de 2022). Analisando a eleição em relação ao aspecto racial<sup>82</sup>, é imperioso destacar que entre o total de candidaturas para a eleição geral 10.630 (dez mil, seiscentos e trinta), apenas 1.486 (um mil, quatrocentos e oitenta e seis), que corresponde a 13,97% (treze, vírgula, noventa e sete por cento) do total, se identificavam como pretos, dentre os quais apenas 26 (vinte e seis) foram eleitos, perfazendo o ínfimo percentual de 5,06% (cinco, vírgula, zero seis por cento) entre os eleitos.

Por sua vez, em relação aos brancos, a situação se inverte drasticamente, uma vez que estes perfaziam o total de 50,13% (cinquenta, vírgula, treze por cento) do total de candidatos, o equivalente a 5.329 (cinco mil, trezentos e vinte e nove) candidaturas, das quais 369 (trezentos e sessenta e nove) foram eleitos, o que corresponde a 71,92% (setenta e um, vírgula, noventa e dois por cento) do total de eleitos. Para sanar eventuais dúvidas que possam existir esclareça-se que a soma dos percentuais entre brancos e negros não corresponde a 100% (cem por cento) em razão da existência de outras raças, tais como indígenas, pardos, amarelos, e ainda aqueles que preferem não informar.

Prosseguindo a análise numérica das eleições para o cargo de deputado federal realizadas no ano de 2022, dentre o total de votos nominais proferidos<sup>83</sup>, aproximadamente apenas 6,65% (seis, vírgula, sessenta e cinco por cento) do total de votos foram dados a negros, enquanto os candidatos autodeclarados brancos receberam 70,89% (setenta, vírgula, oitenta e nove por cento) dos votos.

Tais dados, por si só, demonstram a discrepância existente entre a eleição de pessoas autodeclaradas pretas em relação àquelas que se autodeclararam brancas, sendo, um dos fatores colaboradores à concretização de tal discrepância a desigualdade de distribuição das verbas provenientes do financiamento público de campanhas, pondo em estado de desigualdade as candidaturas privilegiadas em detrimento daquelas sub-financiadas.

Com relação ao gênero<sup>84</sup>, 3.718 (três mil, setecentos e dezoito) mulheres concorreram

<sup>82</sup>Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/cor-ra%C3%A7a?p10\\_menu=COR\\_RACA&clear=RP&session=1825463977342](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/cor-ra%C3%A7a?p10_menu=COR_RACA&clear=RP&session=1825463977342). Acesso em 14 fev. 2022.

<sup>83</sup>Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/cor-ra%C3%A7a?p10\\_menu=COR\\_RACA&clear=RP&session=1825463977342](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/cor-ra%C3%A7a?p10_menu=COR_RACA&clear=RP&session=1825463977342). Acesso em 14 fev. 2022.

<sup>84</sup>Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/cor-ra%C3%A7a?p10\\_menu=GENERO&clear=RP&session=1825463977342](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/cor-ra%C3%A7a?p10_menu=GENERO&clear=RP&session=1825463977342). Acesso em 14 fev. 2022.

ao pleito, correspondendo ao total de 34,97% (trinta e quatro, vírgula, noventa e sete por cento) do total de candidatas. Repita-se que, em que pese a porcentagem apresentada em satisfazer o mínimo previsto na legislação pátria, o problema da questão reside no fato de que apenas 91 (noventa e uma) candidatas foram eleitas, o que corresponde a singelos 18,16% (dezoito, vírgula, dezesseis por cento) do total de eleitos.

Novamente, assim como ocorrido quando da distribuição das verbas provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário, aqui, a situação das mulheres negras torna-se especialmente mais gravosa. Para ilustrar, as candidatas que se autodeclararam negras perfazem o montante de 662 (seiscentos e sessenta e duas) candidatas, todavia, dessas, apenas 13 (treze) foram eleitas. Se comparadas com os homens brancos, dos quais dentre os 3.595 (três mil, quinhentos e noventa e cinco) candidatos 301 (trezentos e um), foram eleitos, ou ainda em relação às mulheres brancas que, dentre as 1.734 (um mil, setecentos e trinta e quatro) candidatas 58 (cinquenta e oito) foram eleitas, é possível enxergar com a clareza a discrepância do cenário apresentado que, infelizmente, ainda age em favor dos privilegiados.

Portanto, passada a análise realizada nesta sessão, é possível visualizar com clareza que a arbitrariedade e distinção realizadas, quando da distribuição dos recursos provenientes do financiamento público de campanhas, possuem o condão de alterar significativamente os resultados das eleições. Nessa toada, as diferenças de distribuição dos recursos condizem, justamente, com a diferença no número de eleitos provenientes de cada um dos grupos analisados.

Ademais, é de se atentar não só pela discrepância de eleitos se comparados mulheres com homens ou brancos com negros, mas, também, para a diferença da quantidade no número de candidaturas representantes desses grupos. Em relação aos homens, o número de candidatas se mostra consideravelmente menor, assim como o número de negros em relação aos brancos.

Nesse sentido, para o fomento da representatividade nos espaços de poder, necessário se faz fomentar a massificação dessas candidaturas, que, em relação aos grupos majoritários, ainda se mostram significativamente inferiores. Tal fenômeno ocorre, justamente, pela ausência de democracia intrapartidária, que, conforme explicado, possui a autonomia não só de alistar as candidaturas, mas, também, de distribuir os recursos entre elas.

Conforme dito e repetido, os partidos políticos, em que pese respeitarem o percentual mínimo estabelecido em lei, não empreendem no sentido de superar essa marca, sendo este um dos grandes motivos da existência de um cenário político tão excludente em relação a candidaturas não dominantes.

Evidenciados os problemas existentes, bem como a ausência de isonomia entre os grupos aspirantes a cargos políticos, passaremos a expor alguns desafios para a superação da crise de inefetividade da participação eleitoral isonômica, de modo a destrinchar essa participação, e, se possível, pontuar algumas possíveis soluções para o referido problema.

### **4.3 Desafios para a superação da crise de (in)efetividade da participação eleitoral isonômica**

Analisada a distribuição dos recursos provenientes do financiamento público de campanhas eleitorais na eleição de 2022 para o cargo de deputado federal é possível concluir, em primeiro plano, que, em que pese as cotas de gênero terem representado um significativo avanço legislativo, assegurando as candidaturas femininas o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) dos recursos, os partidos políticos não têm angariado esforços para o aumento deste percentual, limitando, na maioria das vezes, as candidaturas femininas e os recursos a elas distribuídos no percentual mínimo previsto.

Portanto, nota-se uma ausência de interesse por parte das agremiações partidárias em fomentar cada vez mais a pluralidade representativa, de modo que, restringem-se os partidos a cumprir com o mínimo disposto em lei. Ademais, noutro ponto, importante perceber que a disparidade econômica existente entre as campanhas majoritárias, quais sejam homens ou brancos, em relação às campanhas minoritárias (mulheres ou negros), criam um cenário desproporcional de disputa, que acaba por favorecer o *status quo*. Nesta seara, o cenário torna-se ainda mais desigual em se tratando de mulheres negras, revelando-se um panorama de sub-financiamento extremo.

Por fim, necessário consignar que, em que pese o mínimo de destinação da verba prevista em lei de cotas estar sendo cumprido pelos partidos políticos, as candidaturas minoritárias não conseguem transformar o capital reservado em votos válidos. Tal assertiva se concretiza ao passo em que, conforme anteriormente visto, apenas 18,16% (dezoito, vírgula, dezesseis por cento) dos eleitos eram mulheres e apenas 6,65% (seis, vírgula, sessenta e cinco por cento) do total de votos proferidos foram dados em candidatos que se autodeclararam negros.

Portanto, não obstante o cumprimento do percentual mínimo disposto no art. 10º, § 3º da Lei n. 9.504/97, carecem os candidatos minoritários de apoio partidário e estrutura política para a conversão da verba destinada em votos válidos, sendo esse o meio através do qual poderão ser efetivamente eleitos.

Nessa toada, parafraseando Silveira<sup>85</sup>, podemos afirmar que as barreiras ao aumento da pluralidade representativa possuem diferentes ordens, dentre as quais destacamos: I) sistemática, ante à limitação de espaços a serem ocupados; II) culturais, uma vez que estamos inseridos numa sociedade altamente patriarcal e racista, em que a prescrição de papéis não faovrece a ocupação dos espaços de poder por mulheres ou negros, e III) institucionais, com a ausência de espaços conferidos a grupos sub-representados na seara das instituições que compõem o sistema político do país.

Por conseguinte, malgrado muito ter se avançado no âmbito da representatividade, as estatísticas mostram que as ações afirmativas vigentes não parecem, por si só, possuir o condão de exprimir resultados práticos satisfatórios. Em especial destaque em relação à política de cotas de gênero, uma vez que, embora garanta o percentual mínimo estabelecido, falha em garantir a eleição desses grupos, regulamentando os partidos apenas no que diz respeito ao alistamento de candidaturas e a destinação parcial dessa verba.

Todavia, conforme amplamente demonstrado, no atual sistema político brasileiro, as ações afirmativas vigentes não conseguem exprimir resultados práticos uma vez que: a uma o destinatário direto da verba proveninete do financiamento público de campanhas são os partidos políticos; a duas a própria sistemática de rateio entre as legendas privilegia o desequilíbrio ao favorecer a manutenção dos grandes partidos, e a três por que as associações partidárias, autonomamente, direcionarão os aportes aos candidatos da maneira que lhes convir.

Neste panorama, o art. 2º da EC n. 111/21 nasce no sentido de servir como complementação às ações afirmativas já vigentes, uma vez que, a partir de agora, para que os partidos políticos possam ter acesso ao bônus legislativo previsto no referido artigo, é necessário que as campanhas negras e femininas tenham um significativo número de votos, aumentando, conseqüentemente, suas chances de sucesso na corrida eleitoral.

Diferentemente de outras medidas de ordem simplesmente econômica, a medida que ora se analisa versa diretamente acerca da questão do voto, beneficiando os partidos políticos de maneira diretamente proporcional à quantidade dos votos dados em candidaturas femininas ou negras. Portanto, em uma primeira análise, a medida imposta pelo art. 2º da EC n. 111/21 parece deveras promissora, uma vez que, para ter acesso aos recursos em maior volume, os partidos terão que angariar votos para as candidaturas negras e femininas.

---

<sup>85</sup> SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para a participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais** – UFMG. Belo Horizonte, v. 75. Jul-dez 2019, páginas 323-348. Disponível em <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/ervista/article/view/2041>. Acesso em 03 mar. 2023.

Dessa forma, torna-se inegável que a medida em comento inaugura um novo patamar entre as ações afirmativas vigentes, tendo potencial de, possivelmente, promover resultados de ordem prática, incentivando financeiramente os partidos que angariarem votos para candidaturas sub-representadas.

Todavia, conforme anteriormente exposto, os partidos políticos, durante o curso da história, nunca se mostraram verdadeiramente interessados em alterar o cenário da sub-representatividade política do país, principalmente por serem comandados por velhos grupos políticos.

Dessa forma, necessário consignar que a medida, embora pareça promissora, ainda é questionável em seu espectro prático, uma vez que, para que se assegure a igualdade material, é necessário estabelecer, além de uma igualdade de oportunidades, uma igualdade de resultados, ou seja, para que se possa reparar a dívida histórica e fomentar o aumento da representatividade política no país, necessário se faz assegurar que mulheres e negros sejam efetivamente eleitos na mesma proporção que homens e brancos, de modo a garantir a pluralidade representativa nos espaços de poder.

Portanto, é imperioso destacar que, não obstante representar grande avanço na luta pela igualdade representativa, a medida que ora se analisa, apesar de complementar de forma categórica a obrigação de preenchimento dos 30% (trinta por cento) constantes da cota de gênero, possui sua incidência normativa limitada às oportunidades de acesso, sem, no entanto, implementar ações garantidoras da igualdade de resultados.

Em uma simples leitura do dispositivo surge uma série de questionamentos acerca da efetiva eficiência da norma, tais como: como serão gastos os recursos provenientes do computo em dobro dos votos? Como se comportarão os partidos políticos com o fim do prazo estabelecido?

Nesse sentido, impende destacar, primeiramente, que o valor proveniente do computo em dobro dos votos poderá ser utilizado de forma ilimitada sob a argumentação da autonomia partidária. Em segundo lugar, a medida em questão se dilui no tempo, estabelecendo o referido benefício apenas nos votos dados nas eleições de 2022 a 2030, o que não é suficiente para garantir o alcance da ideal representatividade política.

Ademais, tal limitação temporal põe em risco todos os avanços a serem eventualmente conquistados neste interstício temporal, uma vez que, durante o referido período, candidaturas femininas e negras passarão a ser vistas na condição de iscas para um ingresso maior do volume de dinheiro, voltando a serem marginalizadas, uma vez que findadas tais regalias.

Percebe-se, dessa forma, que o art. 2º da EC n. 111/21, em que pese constituir mais um avanço normativo na busca pela igualdade representativa, não resulta, necessariamente, na obtenção de maior quantidade de mandatos eleitorais a negros e mulheres, limitando-se a intervir apenas na garantia à igualdade de oportunidades, deixando, todavia, de intervir na garantia à igualdade de resultados.

Nota-se, que a medida, por si só, é insuficiente para a inclusão destes grupos nos espaços de decisão, sendo necessário que outras medidas surjam para garantir, não somente a proporcionalidade de chances, mas, também, a igualdade no alcance dos resultados no intuito de que seja efetivado o princípio da igualdade, tanto na esfera formal como na esfera material.

Portanto, para que se possa garantir a efetividade material do art. 2º da EC n. 111/21, faz-se extremamente necessária a criação de medidas de contraprestação pública, mediante investimentos na democracia nacional. À título exemplificativo, deve ser estabelecido que os recursos provenientes do computo em dobro dos votos sejam investidos em educação política; no fomento de candidaturas provenientes de outros grupos sub-representados, como índios ou quilombolas; ou ainda na implementação de políticas sociais inclusivas.

Ainda nessa esteira, deve-se criar medidas aptas a alcançar a isonomia entre grupos distintos também na seara de governança intrapartidária, bem como incentivar a promoção de debates amplos e a conscientização do eleitorado, de modo que sem a contraprestação pública, as ações afirmativas serão rendidas ao *status* de verdadeiros “experimentos” de efeito meramente analgésico e pontual<sup>86</sup>.

Em complementação à norma posta, necessário se faz portanto a criação e implementação de medidas públicas aptas a minimizar os impactos da verticalização e hierarquização histórica de alguns grupos majoritários em detrimento de grupos minoritários, de modo que, só assim, poderá se concretizar o que pretende a norma analisada e todas as outras ações afirmativas vigêntes: garantir a soberania popular e alcançar a representatividade política em sua plenitude.

Por certo, é fato que até o presente momento, os partidos políticos se utilizaram das constantes mudanças legislativas para, sob o pretexto de solucionar o problema em concreto, aumentar suas fontes de financiamento em detrimento do fomento da igualdade de

---

<sup>86</sup> QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha e isonomia na disputa eleitoral**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2018. p. 100. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2451>. Acesso em: 15 fev. 2023.

oportunidades para o acesso às funções públicas, deixando, inclusive, de proteger a livre formação da opinião dos eleitores.<sup>87</sup>

Logo, constata-se que o art. 2º da EC n. 111/21, norma analisada no bojo deste trabalho, assim como as demais ações afirmativas vigentes, não obstante representar grande avanço legislativo, torna-se limitado no alcance de seus efeitos práticos, uma vez que incide apenas na criação de uma igualdade de oportunidades, deixando de intervir na criação de uma igualdade de resultados.

Noutras palavras, a norma em questão caso venha a produzir efeitos práticos não possui o condão de por si só alterar, significativamente, o atual cenário político excludente, limitando-se à promoção de uma igualdade que não consegue extrapolar de fato a seara formal. Ademais, outra grande problemática acerca da norma em questão reside no fato dela se diluir durante o tempo, não sendo possível assegurar, ao menos por hora, que ao final do prazo estabelecido, será desnecessária a proteção assegurada pela norma.

Inferese, portanto, que ainda que a norma analisada incida diretamente sobre os votos dados às candidaturas sub-representadas, incentivando economicamente os partidos políticos a promoverem e fomentarem essas candidaturas, não consegue garantir o aumento de mandados políticos para esses grupos, sendo necessária a criação de normas complementares que, além de incidir diretamente sobre a promoção da igualdade de resultados, consigam se perdurar no espaço-tempo, de modo a produzir efeitos longos e duradouros, aptos a não só alterar o cenário de exclusão política, como também a perpetuar o cenário representativo e blindar os espaços públicos de poder de todas as formas de discriminação existentes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esmiuçadas as questões atinentes ao que se presta o Art. 2º da Emenda Constitucional n. 111/21, tratou o presente trabalho de tecer considerações acerca dos fundos de financiamento público de campanha e a efetividade das ações afirmativas voltadas à promoção da participação política de mulheres e negros no país, restringindo-se à análise do supramencionado dispositivo. Em vista dos argumentos apresentados, restou claro que o atual cenário político do país revelase extremamente excludente, na medida em que favorece grandes grupos políticos e

---

<sup>87</sup> QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha e isonomia na disputa eleitoral**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2018. p. 84. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2451>. Acesso em: 15 fev. 2023.

econômicos em detrimento daqueles grupos emergentes, representantes de camadas mais setorializadas da sociedade, que trazem consigo pautas de extremo relevo social.

Neste interím, o trabalho revela, em um primeiro momento, como se deu o surgimento das ações afirmativas de gênero e raça, perfilhando as ações afirmativas vigêntes e sua importância para o fomento das candidaturas sub-representadas. Mais adiante, demonstrou-se a importância da participação democrática e a diversificação da representatividade e pluralidade nos espaços públicos de poder, como instrumento concreto através do qual é possível legitimar as escolhas políticas e garantir a manutenção e estabilidade político-social, maximizando os efeitos pretendidos pelas ações afirmativas, de modo a garantir que as mais diversas camadas sociais sejam representadas nos espaços de poder político.

Fincadas as balizas acerca da importância da participação popular no processo democrático e o objetivo do art. 2º da EC n. 111/21, caracterizou-se o poder econômico como grande agente desbalanceador da corrida eleitoral isonômica, quando utilizado de forma a desvirtuar a ação pretendida da norma posta. Ocorre que, na grande maioria dos casos, os abusos econômicos cometidos no sentido de deturpar o processo eleitoral estão em conformidade com a norma de regência, ou, não se sujeitam a processos de fiscalização eficientes, criando a sensação de impunidade para o candidato que desejar transgredir a norma nesse sentido.

Portanto, o poder econômico aparece, por vezes, na condição de agente mais importante que o próprio poder político, uma vez que dificulta, ou até mesmo impede, que o voto seja consagrado de forma livre e consciente, através do uso de práticas viciadas que, por vezes, encontram-se em conformidade com a própria legislação. Nesta toada, com a proibição do financiamento de campanha por pessoas jurídicas, mediante o julgamento da ADI nº 4650 o financiamento de campanhas passou a ser realizado de forma majoritariamente pública, mediante a utilização de recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou do Fundo Partidário.

Com o advento dessa nova sistemática de financiamento eleitoral de campanhas, mediante o emprego majoritário de recursos públicos, os partidos políticos, substituindo as empresas, passaram a exercer o protagonismo no jogo eleitoral, possuindo, através da autonomia partidária, discricionariedade não apenas para definir o alistamento eleitoral, como também para definir a distribuição dos recursos públicos entre os candidatos de sua respectiva legenda.

A grande problemática deste cenário reside, justamente, na ausência de democracia intrapartidária, de modo que os órgãos de governança dos partidos políticos, assim como os

órgãos públicos de poder, são compostos majoritariamente por homens e brancos, tornando-se cada vez mais difícil o sucesso de candidaturas provenientes de grupos minoritários.

Tal cenário acaba por originar uma espécie de ciclo vicioso de poder, que se autolimenta, uma vez que os grupos que ocupam posições de poder dentro ou fora da estrutura partidária, e não querem abandoná-las, possuem competência constitucional de produzir as normas que regulamentam o acesso a essas posições, fovorecendo a manutenção do *status quo*.

Percebe-se, portanto, que a ampliação do financiamento público de campanhas criou a primeira barreira para o ingresso de representantes de grupos minoritários à vida pública: os partidos políticos. Neste viés, os partidos políticos, não obstante revestissem da condição de peça-chave ao fomento da representatividade, parecem mais interessados em manipular a exegese das normas de afirmação, de modo a enfraquecer a pluralidade da representação política e, conseqüentemente, favorecer a perpetuação de grandes grupos nos espaços públicos de poder.

Ao analisar as estatísticas referente à distribuição de recursos provenientes do financiamento público de campanha para as eleições de deputado federal no ano de 2022, é fácil perceber a ausência de isonomia entre os grupos aspirantes a cargos políticos, de modo que os partidos políticos não se mostram interessados na mudança de paradigma político, facilitando a perpetuidade do atual cenário excludente.

Assim, é possível constatar que os grupos minoritários encontram três grandes impasses à eleição, sendo eles: I) os partidos políticos imprimem esforços apenas para adimplir com o mínimo regulamentado, não trazendo, nenhum deles, percentuais de candidaturas ou de financiamento superior ao menor previsto; II) as candidaturas provenientes de grupos minoritários perfazem uma porcentagem infinitamente menor em relação ao montante total de candidatos e declararam uso substancialmente inferior da verba transferida ao partido, diminuindo assim a chance de que determinado grupo minoritário venha a ser efetivamente representado; III) os partidos políticos não empreendem esforços e não concedem às candidaturas minoritárias a estrutura necessária para a conversão da verba destinada em votos válidos, dada a arbitrariedade e distinção realizada quando da distribuição dos recursos.

Nesta seara, o art.2º da Emenda Constitucional n. 111 de 2021 surge como uma importante inovação legislativa no sentido de complementar o que dispõe o art. 10º, § 3º da Lei n. 9.504/97, uma vez que ultrapassa a seara financeira em si e incide diretamente na votação de mulheres e negros, mediante o incentivo financeiro aos partidos que conseguirem promover estas candidaturas de forma eficaz.

Todavia, analisando a norma posta e seu real objetivo, qual seja de fomentar a ascensão de mulheres e negros aos espaços de poder, percebe-se que a mesma padece de certa inefetividade prática, na medida em que restringe sua incidência à criação de igualdade de participação, além de diluir-se com o tempo.

Conclui-se, portanto, que a norma analisada, por si só, apesar de incentivar a votação em mulheres e negros, não resulta, necessariamente, na obtenção de maior quantidade de mandatos eleitorais a negros e mulheres, uma vez que deixa de incidir diretamente na igualdade de resultados, limitando-se seu espectro à igualdade de oportunidades.

Assim sendo, da análise da norma em questão surgem dois contrapontos principais: I) o valor proveniente do computo em dobro dos votos poderá ser utilizado de forma ilimitada sob a argumentação da autonomia partidária, e II) o tempo delimitado no referido artigo – 2022 a 2030 - não é suficiente para garantir o alcance da ideal representatividade política.

Dessa forma, para a alteração de referido cenário, sugere-se a criação de medidas de contraprestação pública aptas a minimizar os impactos da verticalização e hierarquização histórica, de modo a garantir a soberania popular e alcançar a representatividade política em sua plenitude, mediante a implementação de ações que consigam se perdurar no espaço-tempo, de modo a produzir efeitos longos e duradouros, aptos a não só alterar o cenário de exclusão política, como também a perpetuar o cenário representativo, e blindar os espaços públicos de poder de todas as formas de discriminação existentes.

## REFERÊNCIA

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo/SP: Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 84. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://contrapoder.net/wp-content/uploads/2020/04/ALMEIDA-2019.-O-QUE-%C3%89-RACISMO-ESTRUTURAL.pdf. Acesso em 14 mar. 2023.

ANDRADE, Eric. A Constituição de 1988 e a reforma política no Brasil: Lições de quatro momentos de votação. **Revista Estudos Políticos**: a publicação semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, v.11, n. 22, pp. 189-223, dez. 2020. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revista\_estudos\_politicos/article/view/50431. Acesso em: 14 mar. 2023.

AVELINO, G. *et al.* **Os custos da campanha eleitoral no Brasil**: uma análise baseada em evidência. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava, 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Os-Custos-da-Campanha-Eleitoral-no-Brasil\_Cepesp\_BRAVA.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

BAPTISTA, Fernando Pavan. O direito das minorias na democracia participativa. **Prisma Jurídico**, v. 2, pp. 195-206, 2003, p.2. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/540. Acesso em: 14 mar. 2023.

BARBOSA, Gustavo Valente. **A problemática da representatividade no parlamento brasileiro devido ao atual sistema eleitoral**. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/4545. Acesso em: 07 fev. 2023.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=GwlQDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=G%C3%AAnero+e+desigualdades:+limites+da+democracia+no+Brasil&ots=hgzW8IKtse&sig=foXYebCgrY5JRj3OnGtqVVE7Kb8#v=onepage&q=G%C3%AAnero%20e%20desigualdades%3A%20limites%20da%20democracia%20no%20Brasil&f=false. Acesso em: 14 mar. 2023.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: Uma Defesa das Regras do Jogo. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5551654/mod\_resource/content/1/Boobio%2C%20Norberto%20O%20futuro%20da%20Democracia%20-%20uma%20defesa%20das%20regras%20do%20jogo.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Fascismo [e] Totalitarismo. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 933. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=JDwk0nWDKUsC&oi=fnd&pg=PA853&dq=BOBBIO,+Norberto%3B+MATTEUCCI,+Nicola%3B+PASQUINO,+Gianfranco.+&ots=3Dxb3HpaOA&sig=uXa7ONFGDh

mWjH5zzXNqlhAES28#v=onepage&q=BOBBIO%2C%20Norberto%3B%20MATTEUCCI%2C%20Nicola%3B%20PASQUINO%2C%20Gianfranco.&f=false

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111 de 28 de setembro de 2021**. Introduz novas regras a distribuição do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm). Acesso em: 01 de mai. 2022.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 16, pp. 121-151, jan./abr. 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522015000200121&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522015000200121&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 06 nov. 2022.

DA SILVA BORGES, Jonathan Willian; SANTANA, Arthur Faial; VIEIRA, Thiago André Marques. Autopromoção com recursos próprios e o desequilíbrio do jogo eleitoral. *Revista Direito, Globalização e Transnacionalidade*, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <https://pejur.com.br/revistaojs/index.php/rdgt/article/view/5>. Acesso em: 09 fev. 2023.

FERES JUNIOR, João, *et al.* **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb>. Acesso em 23/02/2023. Acesso em: 23 fev. 2023.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v. 36, p. 33-53, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fhjP7qTntr6zM8kkqCmXKnJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 09 fev. 2023.

FIRPO, Sergio; *et al.* **Desigualdade racial e de gênero nas eleições municipais no Brasil** (Racial and Gender Inequality in Municipal Elections in Brazil), 2022. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4194197](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4194197). Acesso em: 09 fev. 2023.

GIRARDI, João Alcindo Santos; BERTI, Júlio Luiz Triches; PINTO, Vinícius Bilíbio. **Financiamento Público**: O mecanismo que financia as campanhas eleitorais dos partidos políticos. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/27770>. Acesso em: 27 fev. 2023.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em: <https://doceru.com/doc/ns55c1c>. Acesso em: 27 fev. 2023.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **O debate constitucional sobre as Ações Afirmativas**. Disponível em: <http://www.mundojuridico.com.br>. Acesso em: 04 out. 2022.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 38, n. 151, p. 130, 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/705>. Acesso em: 23 de fev. de 2023.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2 ed. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 147. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/direito-e-democracia-entre-facticidade-e-validade-ii.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

JÚNIOR, Loura; DOS SANTOS, Juacy. **Democracia e poder econômico: análise do financiamento eleitoral à luz do princípio da eficiência**. 2020. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2354>. Acesso em: 27 fev. 2023.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais-Atualizado pela Resolução 22.715–TSE, de 10.03. 08 e pela Lei 11.300, de 10.05. 06-2a Edição–Revista e Atualizada**. Jurua Editora, 2008.

MACHADO, Monica Sapucaia; DE ANDRADE, Denise Almeida. Políticas públicas e ações afirmativas: um caminho (ainda) possível na busca pela igualdade e justiça de gênero no Brasil?. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 22, n. 2, p. 351-376, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/27309>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MACHADO, Monica Sapucaia; DE ANDRADE, Denise Almeida. Políticas públicas e ações afirmativas: um caminho (ainda) possível na busca pela igualdade e justiça de gênero no Brasil?. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 22, n. 2, p. 351-376, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/27309>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MITCHELL, Gladys. Identidade coletiva negra e escolha eleitoral no Brasil. Tradução de Sebastião Nascimento. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 273-305, nov. 2009. Disponível em: <https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641331>. Acesso em: 6 out. 2022.

MODESTO, Paulo. Direito e Poder Político. Estado e Direito – O Problema da Legitimidade. **Revista dos Tribunais**, v. 711. p. 58, Rio de Janeiro, jan. 1995.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz. Representação política das mulheres e Qualidade da Democracia: o caso do Brasil. In: **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. pp. 89- 115. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=Representa%C3%A7%C3%A3o+pol%C3%ADtica+das+mulheres+e+Qualidade+da+Democracia%3A+o+caso+do+Brasil.+&btnG=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Representa%C3%A7%C3%A3o+pol%C3%ADtica+das+mulheres+e+Qualidade+da+Democracia%3A+o+caso+do+Brasil.+&btnG=). Acesso em: 14 mar. 2023.

PAIVA, Denise. **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás, Cânone Editorial, pp. 159-186, 2011. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt->

BR&as\_sdt=0%2C5&q=Partidos+pol%C3%ADticos+e+%28sub%29+representa%C3%A7%C3%A3o+feminina%3A+um+estudo+sobre+recrutamento+legislativo+e+financiamento+de+campanhas&btnG=. Acesso em: 07 mar. 2023.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 4, p. 751-761, dez. 2011. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/participatory-democracy-revisited/A6D459BB654AD3AA9152FDCC682AC364>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PINTO, Céli Regina Jardim. Redistribuir e reconhecer: aportes para a igualdade. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 147-167. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=96546>. Acesso em 14 mar. 2023.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. Tradução de Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 42, p. 373, 2007. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hcrcl42&div=17&id=&page=>. Acesso em: 01 de mar. 2023.

QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha e isonomia na disputa eleitoral**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018. p. 100. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2451>. Acesso em: 15 fev. 2023.

RIOS, Flavia; PEREIRA, Ana Claudia; RANGEL, Patrícia. Paradoxo da igualdade gênero, raça e democracia. **Ciência e Cultura**, v. 69, n. 1, p. 39-44, 2017. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252017000100015&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252017000100015&script=sci_arttext&tlng=en). Acesso em: 09 fev. 2023.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. PAIVA, Denise. **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás, Cãnone Editorial, p. 159-186, 2011.

SANTOS, Yago da Costa Nunes dos; BORGES, Lázaro Alves. Ação afirmativa de destinação de cotas do Fundo Eleitoral e do direito de antena para candidaturas de pessoas negras. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/24703>. Acesso em: 09 fev. 2023.

SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZARROBA, Orides. Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha: análise sobre as alterações propostas pelo projeto do Novo Código Eleitoral aprovado pela Câmara Dos Deputados. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. Encontro Virtual, v. 7, n. 2, pp. 01 – 18, Jul/Dez. 2021. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt->

BR&as\_sdt=0%2C5&q=Fundo+Partid%C3%A1rio+E+Fundo+Especial+De+Financiamento+De+Campanha%3A+An%C3%A1lise+Sobre+As+Alter%C3%A7%C3%B5es+Propostas+Pelo+Projeto+Do+Novo+C%C3%B3digo+Eleitoral+Aprovado+Pela+C%C3%A2mara+Dos+Deputados+&btnG=. Acesso em: 14 mar. 2023.

SILVA, Bianca Maria Gonçalves e. A baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária e a dificuldade de implementação das ações afirmativas. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 23, n. 1, pp. 297-304, 2019. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/122>. Acesso em: 07 mar. 2023.

SILVA, Carlos Alberto. Arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais. **Scientiam Juris**, v. 8, n. 1, p. 1-11, 2020. Disponível em: <http://sustenere.co/index.php/scientiamjuris/article/view/CBPC2318-3039.2020.001.0001>. Acesso em: 28 fev. 2023.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para a participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG**. Belo Horizonte V. 75. Jul-dez 2019, páginas 323-348. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/ervista/article/view/2041>. Acesso em 03 mar. 2023.

SOUSA, Amanda Oliveira de; SANTOS, Jahyra Helena Pequeno dos. Ações afirmativas de gênero na política brasileira: interfaces entre reconhecimento, redistribuição e representação política. **Cadernos UniFOA**, Volta Redonda (RJ), v. 16, n. 46, pp. 1-11, ago, 2021. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=A%C3%A7%C3%B5es+afirmativas+de+g%C3%AAnero+na+pol%C3%ADtica+brasileira%3A+interfaces+entre+reconhecimento%2C+redistribui%C3%A7%C3%A3o+e+representa%C3%A7%C3%A3o+pol%C3%ADtica&btnG=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=A%C3%A7%C3%B5es+afirmativas+de+g%C3%AAnero+na+pol%C3%ADtica+brasileira%3A+interfaces+entre+reconhecimento%2C+redistribui%C3%A7%C3%A3o+e+representa%C3%A7%C3%A3o+pol%C3%ADtica&btnG=). Acesso em: 14 mar. 2023.

NATEL, Ângela. **Políticas de gênero e direitos das mulheres:: diversidade e inclusão**. **Revista Cognitiono**, v. 1, n. 2, p. 34-44, 2019 Disponível em: <https://revista.fidelis.edu.br/index.php/cognito/article/view/4>. Acesso em: 14 mar. 2023.

TABARES, Camila de Vasconcelos; CONCEIÇÃO, Bruno da Silva; MARQUES, Rodolfo Silva. Mulheres, raça e partidos no Brasil: análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 229, pp. 57-77, jan./mar. 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril\\_v58\\_n229\\_p57](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p57). Acesso em: 09 fev. 2023.