

# DINHEIRO, RAÇA E ELEIÇÕES

uma análise do financiamento  
eleitoral de candidaturas negras.



Realização

 **FGV DIREITO SP**

ESCOLA DE  
DIREITO  
DE SÃO PAULO

Parceria

 **COALIZÃO  
NEGRA  
POR DIREITOS**

Dinheiro, raça e eleições [recurso eletrônico] : uma análise do financiamento eleitoral de candidaturas negras : nota técnica n.2 / autores, Catarina Helena Cortada Barbieri ... [et al.] ; coordenação, Luciana de Oliveira Ramos, Thiago de Souza Amparo. - São Paulo : FGV Direito SP, 2022.

61 p. – (Série raça e eleições ; 2)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-87355-40-5

1. Eleições locais - Brasil. 2. Fundos para campanha eleitoral. 3. Negros - Atividades políticas. 4. Mulheres na política. I. Barbieri, Catarina Helena Cortada. II. Ramos, Luciana de Oliveira. III. Amparo, Thiago de Souza. IV. Fundação Getulio Vargas.

CDU 324(=96)

# DINHEIRO, RAÇA E ELEIÇÕES

uma análise do financiamento  
eleitoral de candidaturas negras

Volume 2 da série "Raça e Eleições" do  
Núcleo de Justiça Racial e Direito da  
FGV Direito SP

## **Autores**

Catarina Helena Cortada Barbieri  
Ivan Osmo Mardegan  
Juliana Fabbron Marin Marin  
Luã Ferreira  
Luciana de Oliveira Ramos  
Nathalia Dutra  
Wania Sant'Anna

## **Coordenação**

Luciana de Oliveira Ramos  
Thiago Amparo

## **Parceiros**

Coalizão Negra por Direitos

## **Projeto gráfico**

Henrique Coutinho

**São Paulo**  
**2022**

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	6
<b>1. Análise geral da distribuição dos recursos de campanha nas eleições de 2016 e 2020 por raça e gênero</b> .....	13
<b>2. Análise por município</b> .....	21
2.1. Análise dos municípios segundo seu porte e importância .....	22
2.2. Análise georreferenciada da proporcionalidade .....	25
2.3. O Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD) .....	29
<b>3. Análise por partido</b> .....	34
3.1. A importância dos recursos partidários.....	36
3.2. Proporcionalidade na distribuição dos recursos partidários.....	37
3.3. Proporcionalidade na distribuição dos recursos partidários por ideologia.....	39
3.4. O Índice Unificado de Desproporcionalidade dos recursos partidários.....	46
<b>Considerações Finais</b> .....	49
<b>Referências bibliográficas</b> .....	59

# Apresentação

**E**sse estudo apresenta um retrato da distribuição dos recursos de campanha às candidaturas de mulheres negras<sup>1</sup> e brancas e de homens negros e brancos nas eleições municipais de 2020 e 2016, com o objetivo de compreender se os recursos foram ou não proporcionalmente distribuídos entre estes grupos. Qual foi o montante desses recursos e a média de receita de campanha das candidaturas negras? Eles cresceram em 2020 em relação à 2016? Como se deu a proporcionalidade na distribuição de recursos para candidaturas negras nos municípios brasileiros? E por partidos políticos? Ela aumentou em 2020 em relação à 2016?

As desigualdades de raça e gênero na política institucional configuram uma das dimensões mais emblemáticas na efetivação da democracia em seu valor expresso de votar e ser votado. Embora a sociedade brasileira seja composta por uma maioria de pessoas negras (56,0%)<sup>2</sup> e de mulheres (51,8%)<sup>3</sup>, quando voltamos nosso olhar para os cargos de representação política, a composição é de uma esmagadora maioria branca e masculina. Atualmente, negras e negros ocupam 25% dos assentos na Câmara dos Deputados; indígenas, menos de 1%.<sup>4</sup> Em comparação aos homens,

1 Vale ressaltar que, conforme classificação criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pessoas negras referem-se ao conjunto de pessoas que se autodeclaram pardas e pretas. Logo, mulheres negras representam a soma das mulheres que se autodeclaram pretas e pardas. O mesmo se dá com relação aos homens.

2 Segundo dados do IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral, 2º trimestre de 2022, conforme tabela disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>>. Último acesso em 12/09/2022.

3 Segundo dados do IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2021.

4 Cf. dados do TSE sistematizados pela Câmara dos Deputados, disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>

mulheres ocupam apenas 15%.<sup>5</sup> No âmbito das câmaras municipais, a primeira Nota Técnica desta série demonstrou a sub-representação de alguns grupos na política institucional, especialmente das mulheres negras. Elas são 25,4% da população brasileira, porém apenas 17% das candidaturas e 6,27% de todas as pessoas eleitas à vereança nas eleições de 2020 (Ramos e Amparo, 2022, pp.6 e 15).

A baixa presença de mulheres negras e brancas e de homens negros eleitas/os nas Casas legislativas do país dificulta a representação dos interesses, das lutas, das demandas e das vivências dessas candidaturas na formulação de leis e políticas públicas, obstruindo a conquista e efetivação de direitos para essas populações.

Essas desigualdades refletem as marcas estruturais do patriarcado e do racismo sobre as mulheres negras. Nas palavras de bell hooks:

“Como grupo, as mulheres negras estão numa posição peculiar na sociedade, não apenas porque, em termos coletivos, estamos na base da pirâmide ocupacional, mas também porque o nosso status social é inferior ao de qualquer outro grupo. Isso significa que carregamos o fardo da opressão sexista, racista e de classe” (hooks, 2019, p.26).

Vale ressaltar, portanto, que essas desigualdades são interseccionais. Kimberlé Crenshaw, uma das maiores referências sobre o conceito de “interseccionalidade”, enxerga este processo como uma metáfora: um caminho que permite tecer interconexões (Crenshaw, 1991) entre raça, gênero e classe. Assim, torna-se possível reconhecer como arranjos estruturais de poder e experiências individuais e coletivas ilustram essas desigualdades - que reforçam a marginalidade política imposta a determinados grupos (Collins e Bilge,

noticias/545913-numero-de-deputados-negros-cresce-quase-5/>. Último acesso em 12/09/2022.

5 Cf. ranking da União Interparlamentar (Inter Parliamentary Union), atualizado até agosto de 2022: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=8&year=2022>>. Último acesso em 25/10/2022.

2021).

Lélia Gonzalez foi ainda mais além. Ao analisar as estruturas de dominação de uma sociedade, a autora afirma que a situação de exclusão e discriminação a que estavam submetidas as mulheres negras, tanto no contexto brasileiro como latino-americano, tem origem na articulação entre as categorias de “raça, classe, sexo e poder” (Gonzalez, 1988, p. 138). Tal articulação, segundo a autora, faz com que as mulheres não brancas “sejam as mulheres mais oprimidas e exploradas de uma região de capitalismo patriarcal-racista dependente” (Gonzalez, 1988, p. 137)

Os processos discriminatórios contra pessoas negras, em particular contra mulheres negras, afetam a sua inclusão nos espaços de poder e tomada de decisão política, em razão de inúmeros obstáculos impostos a elas em razão do machismo e racismo estruturais que permeiam as relações sociais, políticas, econômicas e jurídicas na sociedade brasileira. Exemplo disso é a violência, não apenas cotidiana, mas a violência política perpetrada contra pessoas negras. Estudos<sup>6</sup> mostram que as ameaças de morte e as agressões na internet são fatores que tendem a excluir mulheres e homens negros da política.

Aliado a esses entraves, um dos obstáculos ao acesso de mulheres e pessoas negras à política formal está relacionado às regras formais e informais do sistema político-eleitoral brasileiro, que tendem a afastar grupos sociais historicamente excluídos por discriminação de gênero, raça/etnia, orientação sexual e classe social e privilegiar aqueles que detêm o poder político e econômico, reforçando um ciclo de exclusão e perpetuando perfis de desigualdades e discriminação (Campos e Machado, 2020).

Na presente Nota Técnica, o objetivo é compreender como elementos que impactam em uma competição eleitoral, tal como os recursos de campanha, são distribuídos entre as candidaturas. A lógica partidária de

---

<sup>6</sup> Cf. pesquisa realizada pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Uerj (Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Os dados da pesquisa estão disponíveis em reportagem da Folha de São Paulo: Tayguara Ribeiro; Priscila Camazano, “Violência política impede mais negros em disputas eleitorais, aponta estudo”. 10 set 2022, disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/violencia-politica-impede-mais-negros-em-disputas-eleitorais-aponta-estudo.shtml> > Último acesso em 19 set 2022.



maximizar os resultados eleitorais leva os partidos a beneficiarem mais as candidaturas que eles consideram ter maiores chances de sucesso nas urnas (Jacobson, 1985). Essas candidaturas são, em grande medida, aquelas que já possuem um capital político consolidado, fruto de uma experiência eleitoral prévia, ou as que já foram eleitas anteriormente. Dessa forma, os homens brancos, que são o grupo com maior presença na política institucional, acabam por ser os mais beneficiados. Em contrapartida, as mulheres, consideradas ainda como “outsiders” no mundo político, acabam não sendo priorizadas (Miguel e Biroli, 2010; Sacchet, 2018; Sacchet e Speck, 2012a, 2012b), especialmente as mulheres negras quando comparadas com as brancas (Ramos *et al.*, 2020).

As evidências de maior destinação de recursos aos homens brancos e consequente distribuição menos igualitária aos homens negros e mulheres negras e brancas levou o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal Eleitoral (TSE) a proferirem decisões visando impactar a distribuição de recursos de campanha entre os diferentes grupos que disputam uma eleição. No ano de 2018, o STF estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos do fundo partidário destinados ao financiamento de campanha devem ser destinado às candidatas mulheres<sup>7</sup>, para acompanhar a legislação acerca das cotas de candidatura por gênero<sup>8</sup>.

Já em 2020, o TSE respondeu a Consulta formulada pela deputada Benedita da Silva. No dia 25 de agosto de 2020, em meio ao processo eleitoral do referido ano, o TSE determinou que: (i) os recursos públicos do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de **homens negros** na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações<sup>9</sup>; e (ii) dentro do montante

7 Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617/DF. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>>

8 Art. 10, § 3o, lei nº 9.504/97: 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.

9 Consulta do Tribunal Superior Eleitoral nº 0600306-

dos recursos do FEFC e do tempo de rádio e TV destinado às candidaturas de mulheres, eles devem ser repartidos entre **mulheres negras e brancas** na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. A decisão do TSE deveria valer para as eleições de 2022, mas o STF decidiu que a regra deveria ser aplicada imediatamente, já nas eleições de 2020, acatando o pedido do PSOL e da Educafro na ADPF 738<sup>10</sup>. Assim, a partir das eleições de 2020, portanto, o gênero e a raça das candidaturas passaram a ter que ser considerados para a distribuição dos recursos de campanha pelos partidos políticos.

Como as decisões do STF e do TSE não explicitam exatamente quais os critérios para a fiscalização do cumprimento das regras, não é possível avaliar efetivamente o seu cumprimento, mas é possível identificar indícios de mudanças ou permanências no cenário de distribuição de recursos eleitorais. A ideia é analisar se os grupos menos representados na política institucional, especialmente as mulheres negras, receberam mais recursos ou se o que observamos é a manutenção de uma desproporção no financiamento que beneficia os mesmos, no caso, os homens brancos.

Para identificar se houve alguma mudança de uma eleição para a outra, foi analisada a distribuição dos recursos eleitorais para as mulheres negras e brancas e para os homens negros e brancos nas eleições municipais ao cargo de vereador de 2020 e 2016 – únicas disputas municipais nas quais houve a autodeclaração de raça/cor/etnia das candidaturas.

A Nota Técnica está dividida em três seções. Na primeira, apresentamos, a partir de dados agregados, (i) a receita de campanha total por grupo

47.2019.6.00.0000. Os votos dos Ministros Tarcísio Vieira de Carvalho, Ministro Og Fernandes, Ministro Edson Fachin e Ministro Luís Roberto Barroso estão disponíveis, respectivamente, em: < [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-cta-0600030647-voto-ministro-tarcisio-vieira-de-carvalho-25-08-2020/@@download/file/CTA%20060030647%20-%20Voto%20ministro%20Tarcisio%20Vieira%20de%20Carvalho.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-cta-0600030647-voto-ministro-tarcisio-vieira-de-carvalho-25-08-2020/@@download/file/CTA%20060030647%20-%20Voto%20ministro%20Tarcisio%20Vieira%20de%20Carvalho.pdf) > ; < <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-cta-060030647-voto-ministro-og-fernandes-25-08-2020?SearchableText=Consulta%20n%200600306-47.2019.6.00.0000> > ; < [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-consulta-060306-47-voto-ministro-edson-fachin-30-06-2020/@@download/file/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Voto%20-%20CTA%200600306-47.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-consulta-060306-47-voto-ministro-edson-fachin-30-06-2020/@@download/file/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Voto%20-%20CTA%200600306-47.pdf) > ; e < [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/@@download/file/CTA%20n%200600306-47%20-%20Voto%20MLRB.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/@@download/file/CTA%20n%200600306-47%20-%20Voto%20MLRB.pdf) >. Último acesso em 19 set. 2022.

<sup>10</sup> Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435114/false>>. Último acesso em: 14 set. 2022. Em reação a essa determinação, em 2022, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 117, que anistia os partidos políticos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições de 2020.

de candidatura, (ii) a receita de campanha proporcional, (iii) a receita de campanha média e (iv) a proporcionalidade na distribuição dos recursos de campanha. A segunda seção analisa a proporcionalidade na distribuição dos recursos de campanha por município, incluindo-se a apresentação georreferenciada dos dados. Por fim, a terceira e última parte da análise se concentra na proporcionalidade da distribuição de recursos pelos partidos políticos, observando-se, também, a proporcionalidade pela posição do partido no espectro ideológico.

É importante ressaltar que **essa Nota Técnica não define um paradigma em termos do que seria a distribuição ideal dos recursos de campanha**. Os índices aqui apresentados focam na distribuição proporcional dos recursos de acordo com a presença de cada grupo entre as candidaturas à vereança nos municípios, tendo como referência a orientação dada pelo TSE antes do pleito de 2020. No entanto, como qualquer política de ação afirmativa, a igualdade formal almejada não significa necessariamente a conquista de uma igualdade substantiva. Ou seja, no contexto eleitoral, dadas as desigualdades estruturais que candidaturas de mulheres e negras experimentam em relação às masculinas e brancas, um perfil de financiamento estritamente proporcional pode não ser suficiente para garantir uma disputa em condições equivalentes para todos os grupos.

Desse modo, é preciso interpretar os dados aqui apresentados dentro desse contexto, entendendo que existem muitos outros fatores<sup>11</sup> que empurram candidaturas de mulheres negras e brancas e de homens negros para fora da disputa pelos cargos eletivos e que o financiamento eleitoral é apenas mais um deles. Assim, é perfeitamente defensável a ideia de que haja uma relativa desproporção na quantidade de


<sup>11</sup> Fatores como a divisão sexual do trabalho, as desigualdades de classe social, a violência política contra mulheres, negros e a população LGBT, a falta de apoio dos partidos políticos em apostar em candidaturas de grupos sociais não hegemônicos.

recursos destinados a essas candidaturas, com um sobrefinanciamento das mesmas, de modo a compensar outras desigualdades que só poderiam ser mitigadas de maneira estrutural. O mesmo não pode ser dito quando verificamos um sobrefinanciamento de grupos que histórica e estruturalmente são privilegiados no acesso aos postos de poder e aos recursos que os levam até eles.

O estudo realizado contribuirá com a literatura acerca da distribuição de recursos de campanha para as candidaturas sub-representadas. Como boas soluções exigem diagnósticos precisos dos problemas a serem enfrentados, os resultados apresentados poderão embasar discussões robustas e o aperfeiçoamento de ações que visam a inclusão de grupos ainda sub-representados na política institucional brasileira.

# ANÁLISE GERAL DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES DE 2016 E 2020 POR RAÇA E GÊNERO

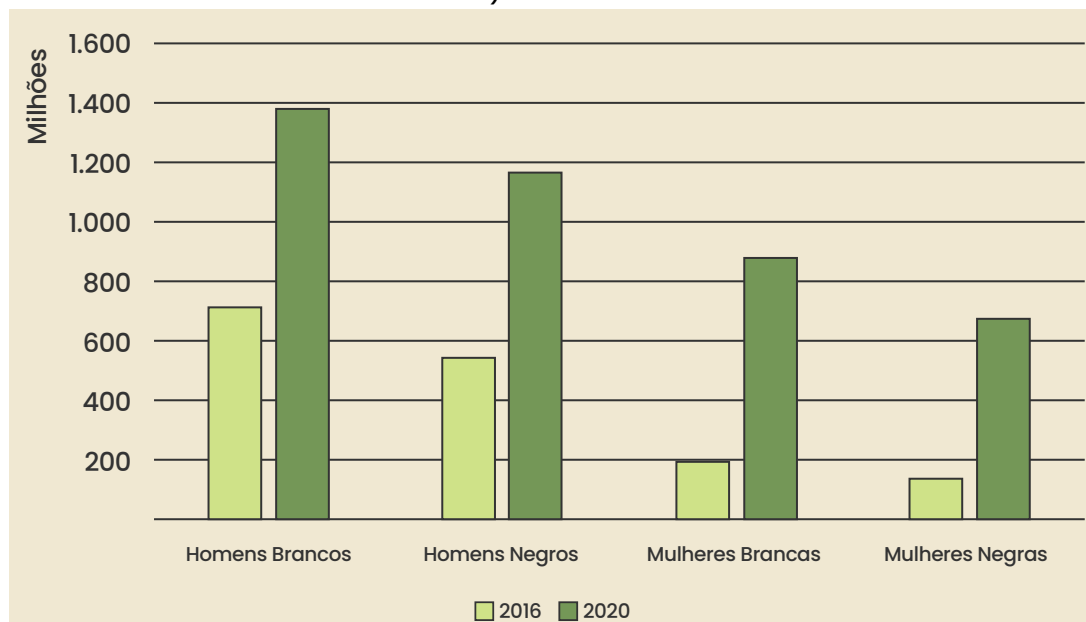


 objetivo dessa primeira parte do estudo é apresentar dados agregados sobre o financiamento das candidaturas ao legislativo municipal em 2020 e compará-los com os mesmos dados das eleições de 2016. Aqui vamos observar possíveis efeitos do estabelecimento de cotas de financiamento para candidaturas de mulheres e de pessoas negras, criadas em 2018 e 2020, respectivamente, além do impacto do uso do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), implementado pela primeira vez em eleições municipais no ano de 2020.

Para essa análise, consideramos apenas as candidaturas aptas e deferidas ao cargo de vereança que realizaram a prestação de contas da campanha. Foram consideradas 395.105 candidaturas em 2016 e 407.395 em 2020, em todos os municípios brasileiros. Os valores computados dizem respeito a todas as receitas declaradas na prestação de contas final de cada uma das eleições. Todos os dados foram extraídos do repositório de dados eleitorais do TSE.

Primeiramente, analisamos o valor agregado de receitas de campanha por grupos de candidatura segregados pelo gênero e pela raça/cor/etnia autodeclarada pelo/a candidato/a. Os grupos analisados são as candidaturas autodeclaradas negras (pardas e pretas) e as autodeclaradas brancas, tendo em vista que a norma eleitoral examinada aqui refere-se a esses dois grupos de candidaturas. Por esta razão, não foram incluídas na análise candidatas e candidatos que se autodeclararam amarelas/os ou indígenas.

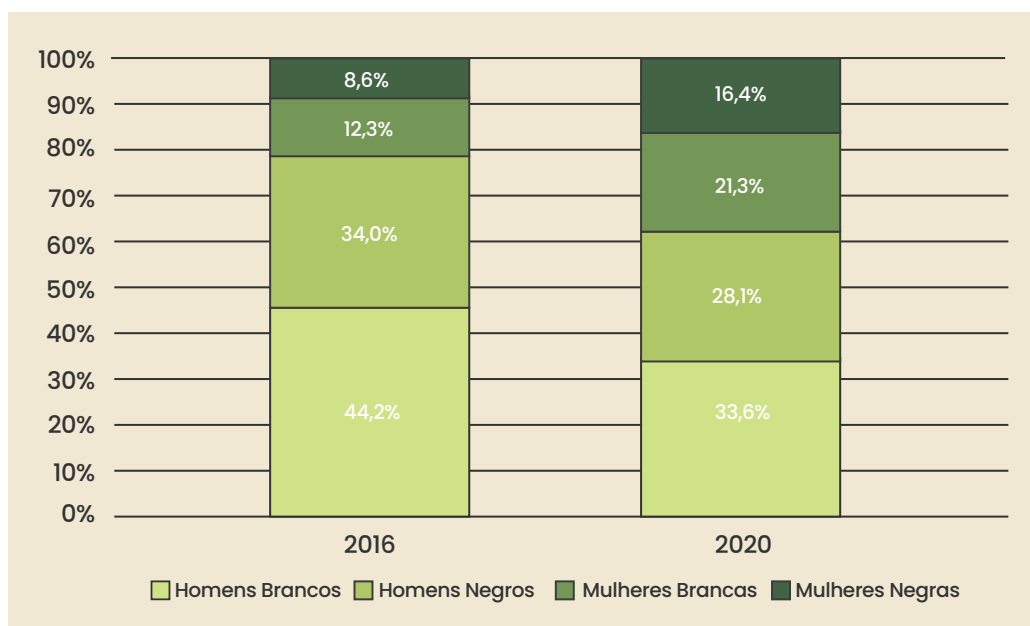
Gráfico 1 - Receita de campanha por grupo de candidatura (correção monetária em valores de 2020)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Observa-se que a maior diferença no montante nominal destinado a cada grupo em relação às eleições de 2016 está no patamar dos valores. O volume de recursos disponíveis para a eleição de 2020 foi muito maior do que na eleição anterior, e isso se deu em função da aprovação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, o FEFC. O volume total de recursos de homens brancos e negros praticamente dobrou entre uma eleição e outra. No caso das mulheres, candidaturas declaradas como brancas tiveram um aumento de mais de quatro vezes na quantidade de recursos, enquanto as declaradas como pretas e pardas multiplicaram seu montante em 4,87 vezes.

Gráfico 2 - Distribuição da receita de campanha por grupo de candidatura (%)



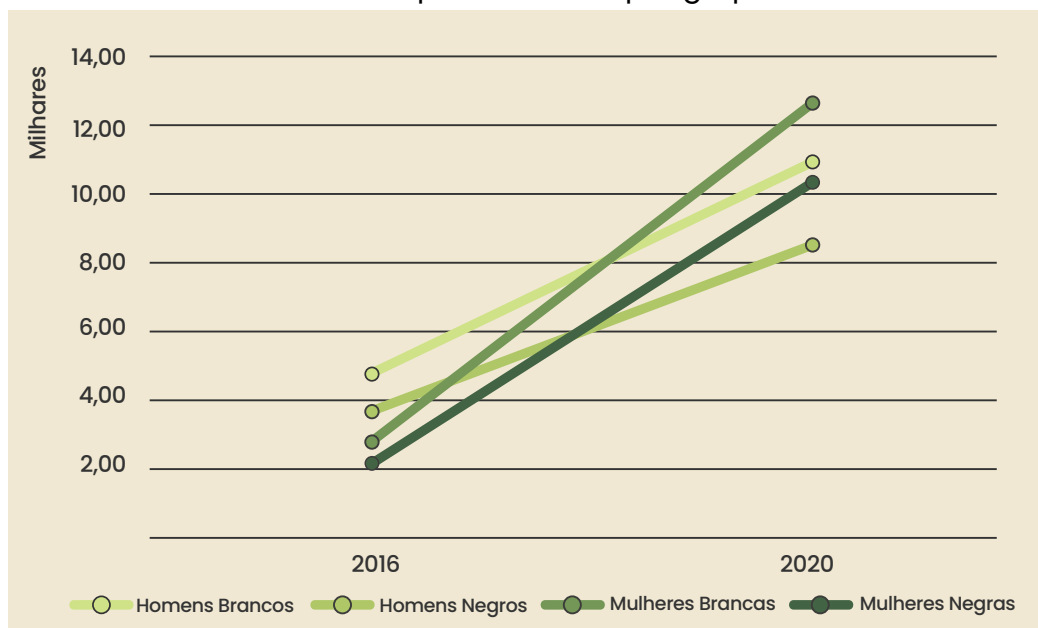
Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Esse aumento na quantidade de recursos para candidaturas de mulheres, também pode ser observado ao analisarmos a variação na participação de cada grupo na distribuição do montante de receitas. Enquanto a participação de homens, que era de 78,2% (44,2% para homens brancos e 34% para homens negros) recuou para 61,7% (33,6% para homens brancos e 28,1% para homens negros), a proporção de recursos destinada a candidaturas de mulheres subiu de 20,9% para 37,7%, com destaque para o aumento na proporção de recursos destinada a candidatura de mulheres negras, que praticamente dobrou, saindo de 8,6% para 16,4%, apesar de continuarem com a menor fatia da distribuição.

Foi possível observar também um aumento expressivo no valor médio da receita de campanha entre as candidaturas de mulheres. Apesar de todos os grupos terem experimentado um forte aumento no valor da receita média, a intensidade do crescimento foi maior entre as mulheres, o que pode ser visto pela maior inclinação das linhas verde escuras no gráfico abaixo.



Gráfico 3 - Receita de campanha média por grupo de candidatura



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Nesse indicador, quem se sobressai são as candidaturas de mulheres brancas. A receita média nesse grupo saltou de R\$ 2.588,58 para R\$ 12.716,67, em valores de 2020. O crescimento desse grupo foi tão expressivo que superou as médias de homens brancos (R\$ 10.909,80) e de homens negros (R\$ 8.516,65). Esse último grupo foi o que experimentou o crescimento menos intenso na receita média, tendo sido superado, inclusive, pelo grupo de mulheres negras, que saltou de uma receita média de R\$ 2.170,77 para R\$ 10.317,23. Esse cenário apresentou uma outra configuração na escala de maiores médias: candidaturas brancas superando candidaturas negras e mulheres superando os homens em seus respectivos grupos raciais, diferentemente do observado em 2016, quando o marcador de gênero era mais proeminente.

Portanto, observamos que houve um grande aumento no volume total e na média de recursos de campanha disponíveis para as candidaturas entre 2016 e 2020. Os aumentos observados, tanto em valores nominais quanto na

média, são, no entanto, influenciados pela quantidade de candidaturas de cada um dos grupos. Se aumenta o número de candidaturas de um grupo em relação aos demais, espera-se uma participação maior na divisão dos recursos. Se esse número sobe menos que um aumento no volume de recursos a média sobe, e vice-versa. Assim, o ideal é realizar uma análise que pondere essas informações pela proporção de candidaturas de cada grupo. A pergunta principal, portanto, será: **a proporcionalidade na distribuição dos recursos aumentou em relação à 2016?**

Para começar a responder a essa pergunta, analisamos o **Índice de Proporcionalidade (IP)** da distribuição das receitas de campanha. Esse índice compara a participação de um determinado grupo na distribuição de recursos com sua proporção entre as candidaturas. Dividindo a porcentagem de recursos destinada a determinado grupo pela porcentagem desse mesmo grupo entre as candidaturas, obtemos um valor que, quando maior que 1, mostra sobrefinanciamento daquele grupo, quando menor que 1, revela um sub-financiamento. O cálculo descrito acima respeita a seguinte fórmula:

$$IP_1 = \frac{\% \text{ de Recursos destinados ao Grupo 1}}{\% \text{ do Grupo 1 entre as Candidaturas}}$$

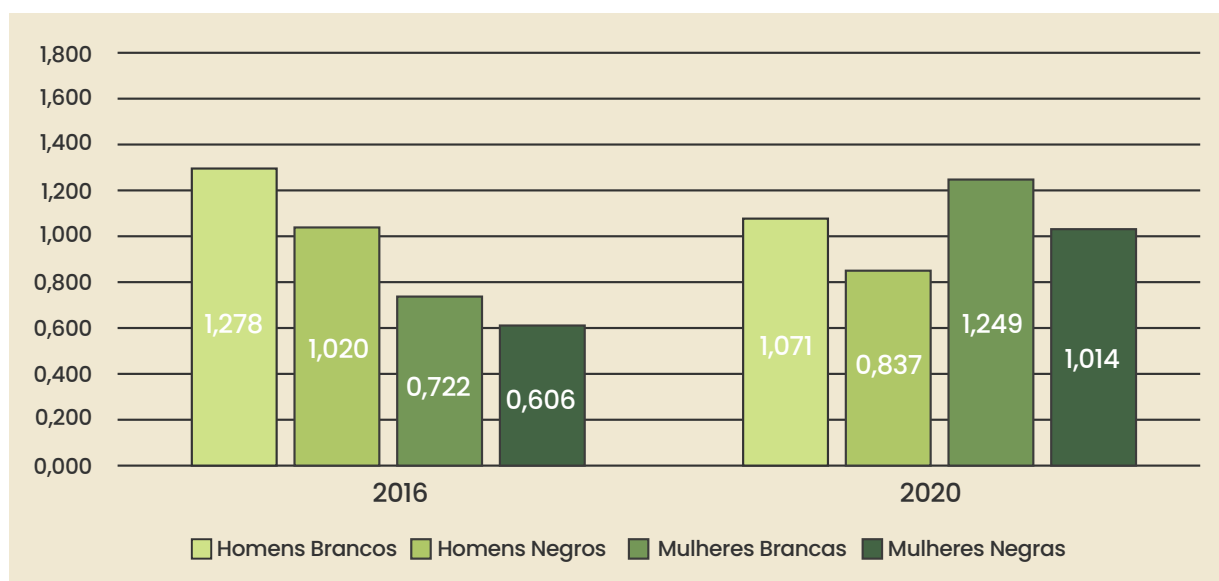
De forma prática, consideramos que uma distribuição proporcional se dá quando os valores variam **entre 0,9 e 1,1**. Valores **acima de 1,1** indicam um sobrefinanciamento e valores **abaixo de 0,9** indicam um subfinanciamento do respectivo grupo.

Por exemplo, para saber se a quantidade de recursos recebida por candidaturas de mulheres negras eleitas foi proporcional em relação à porcentagem de mulheres negras entre todas as candidaturas, comparamos o percentual de

Quanto mais próximo de 1, mais proporcional foi a distribuição. Quando o índice apresenta um valor maior que 1, significa que aquele grupo recebeu uma proporção maior de recursos do que sua proporção entre as candidaturas. Quando é menor do que 1, indica a situação inversa: o grupo recebeu uma proporção menor de recursos do que sua proporção entre as candidaturas.

recursos destinados a mulheres negras e o percentual de mulheres negras entre as candidaturas. A porcentagem de mulheres negras entre as candidatas a vereadora em 2020 foi de 16,15% e a esse grupo foi destinado 16,37% das receitas de campanha. O resultado da divisão de 16,37% por 16,15% é igual a 1,014 e indica a proporcionalidade na destinação de recursos para candidaturas de mulheres negras em 2020.

Gráfico 4 - Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por grupo de candidatura (Geral)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

**A situação apresentada em 2016 revelava uma clara desproporção em favor das candidaturas masculinas, em especial as de homens brancos,**

o único grupo a apresentar um sobrefinanciamento. O índice de proporcionalidade de homens negros ficou praticamente igual a 1, o que significa uma distribuição proporcional, enquanto os dois grupos de candidaturas de mulheres apresentaram valores que indicaram um subfinanciamento de suas campanhas, sendo o grupo de mulheres negras o mais subfinanciado. Essa hierarquia na distribuição dos recursos dá uma

forma de “escada descendente” ao gráfico, e indica o favorecimento das candidaturas masculinas e brancas.

**O cenário se alterou fortemente em 2020.** O aumento na quantidade de recursos destinados às candidaturas de mulheres não foi acompanhado de um crescimento semelhante na proporção desses grupos entre as candidaturas, fazendo subir significativamente o índice de proporcionalidade. **O grupo de mulheres brancas passou a ser o único grupo sobrefinanciado**, desbancando o grupo de homens brancos, que experimentaram uma queda em seu índice, atingindo um valor que indica proporcionalidade na distribuição dos recursos. **O grupo de mulheres negras melhorou sua condição, saindo de um patamar de subfinanciamento para um de proporcionalidade. O grupo que acabou perdendo foi o grupo de homens negros, passando de um patamar de proporcionalidade em 2016 para um cenário de subfinanciamento em 2020.**

Nessa análise, vemos novamente uma mudança no viés da desigualdade: candidaturas brancas em posições mais favoráveis do que candidaturas negras e mulheres superando os homens em seus respectivos grupos raciais, diferentemente do observado em 2016, quando o marcador de gênero era quem definia a hierarquia na distribuição dos recursos.

Assim, com a análise do Índice de Proporcionalidade (IP), podemos observar como o equilíbrio no financiamento variou entre as eleições de maneira agregada. Vimos que, com exceção do grupo de candidaturas de mulheres brancas (que inverteu o sinal da sua desproporção, do subfinanciamento para o sobrefinanciamento), **os IP de cada grupo se aproximaram de 1, valor que indica uma distribuição proporcional.** Esse fenômeno teve algum aspecto político ou regional ou foi algo generalizado entre os municípios e partidos brasileiros? Para responder essa pergunta, precisamos olhar como a distribuição dos recursos se deu em cada uma das cidades brasileiras e em cada agremiação partidária.

# ANÁLISE POR MUNICÍPIO



Nesta seção, apresentamos uma análise da proporcionalidade na distribuição dos recursos em cada município do país. Optamos por observar três grupos distintos de municípios no intuito de identificar possíveis diferenças na proporcionalidade na distribuição dos recursos nas capitais, em municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais) e em municípios com menos de 10 mil habitantes. Essa escolha se deu, pois, em primeiro lugar, as capitais representam, classicamente, os municípios de maior importância política e econômica. As eleições nessas cidades costumam atrair figuras políticas mais proeminentes, conhecidas além do próprio território municipal, e serem marcadas por uma forte competição, tendo a influência dos recursos financeiros acentuada (Peixoto, 2010; Matos e Teixeira, 2021).

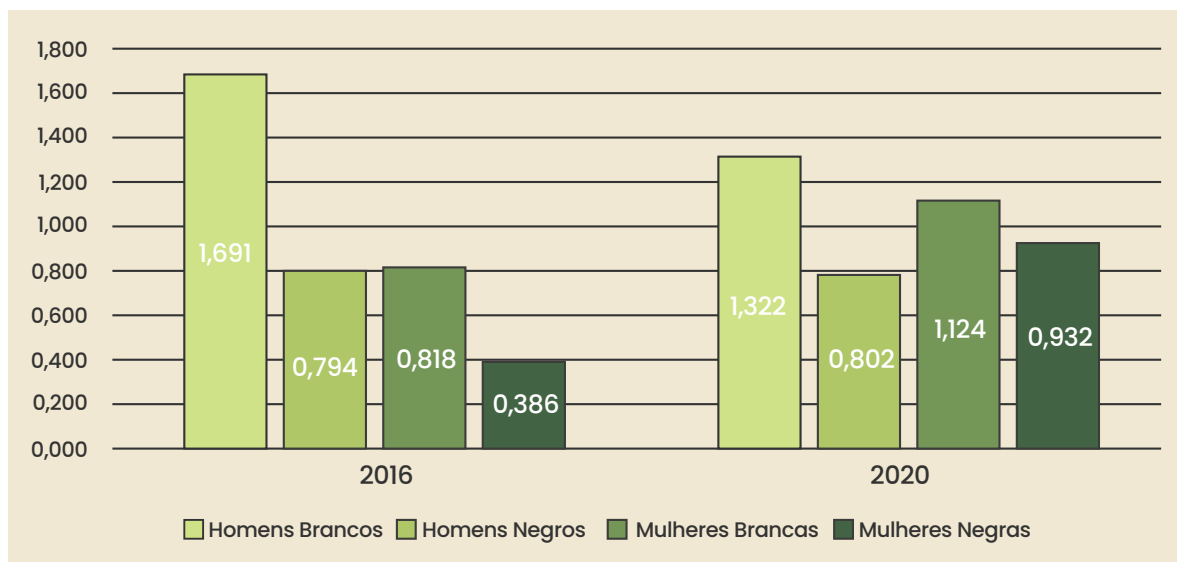
Em seguida, as cidades com mais de 200 mil habitantes merecem destaque, pois concentram 20% do eleitorado nacional, apesar de representarem 2% dos municípios do país. Se eleger nessas cidades pode ser estratégico para alcançar boas votações e aumentar sua influência nas eleições estaduais e nacionais (Eduardo e Russo, 2022). Nesses dois grupos de municípios, é esperado que a distribuição de recursos de campanha desfavoreça candidaturas de grupos minorizados, pois elas costumam figurar como “outsiders” nas disputas. O cenário pode ser distinto em municípios menores, por isso, optamos por observar um grupo com municípios pequenos para verificar se existe alguma diferença significativa nos três perfis de municípios observados. Municípios “intermediários” (com mais de 10 mil habitantes e menos de 200 mil habitantes) não foram analisados mais detalhadamente.

## **2.1. Análise dos municípios segundo seu porte e importância**

Calculamos o IP dos quatro grupos de candidaturas de maneira agregada, considerando apenas os municípios de cada grupo, de modo a analisar a existência de possíveis heterogeneidades a depender do tamanho e importância política de cada cidade como descrito acima. Os

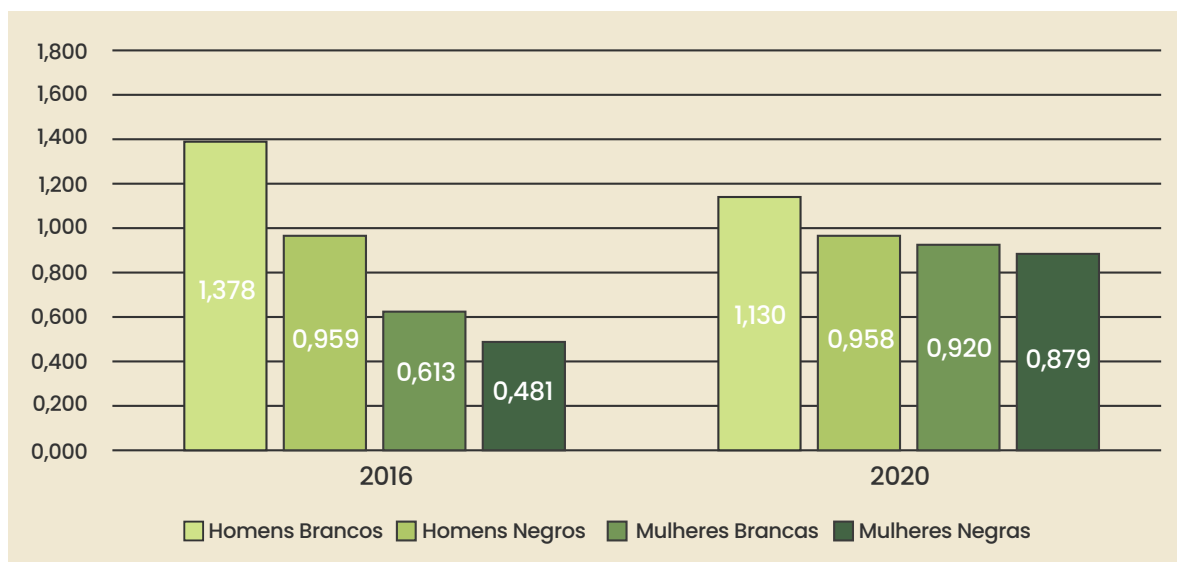
resultados são demonstrados nos gráficos a seguir.

Gráfico 5 - Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por grupo de candidatura (Capitais)



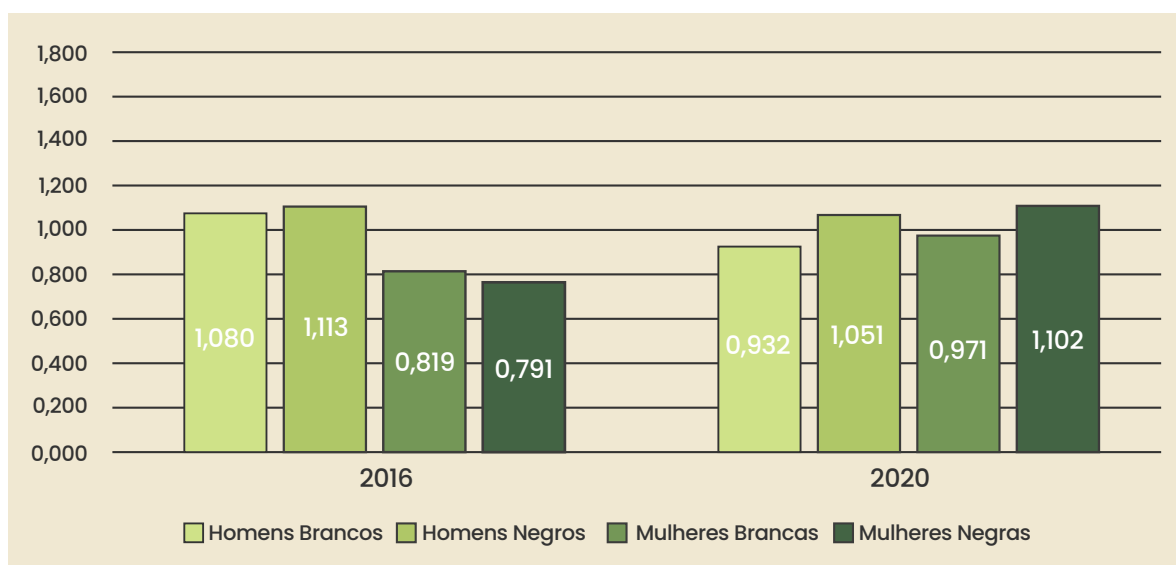
Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Gráfico 6 - Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por grupo de candidatura (Municípios com mais de 200 mil habitantes)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Gráfico 7 - Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por grupo de candidatura (Municípios com menos de 10 mil habitantes)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

**Nos três grupos de municípios, os IP de homens brancos, homens negros, mulheres brancas e mulheres negras ficaram, em geral, mais próximos de 1 em 2020, em comparação a 2016.** Destaca-se, principalmente nas capitais e nos municípios maiores, uma queda importante no sobrefinanciamento de homens brancos e uma elevação expressiva do IP de mulheres brancas e negras. O grupo de candidaturas de homens negros ficou praticamente estável no período analisado, nos três grupos de municípios. Uma diferença relevante entre os índices calculados considerando as capitais e os maiores municípios é que nesse segundo grupo ficou mantida a hierarquia no valor dos indicadores (homens brancos com o maior valor, seguidos de homens negros, mulheres brancas e mulheres negras por fim). Apesar disso, os índices calculados a partir dos municípios com mais de 200 mil habitantes variaram menos entre os grupos, ficando praticamente todos no entorno do valor base de proporcionalidade (1). Já quando os índices consideraram apenas as capitais, o sobrefinanciamento de candidaturas brancas ficou ressaltado em relação às candidaturas negras.

Considerando apenas os municípios menores, aqueles com menos de 10 mil habitantes, que já tinham um perfil de distribuição de recursos de campanha mais equitativo do que os maiores, ocorreu uma variação

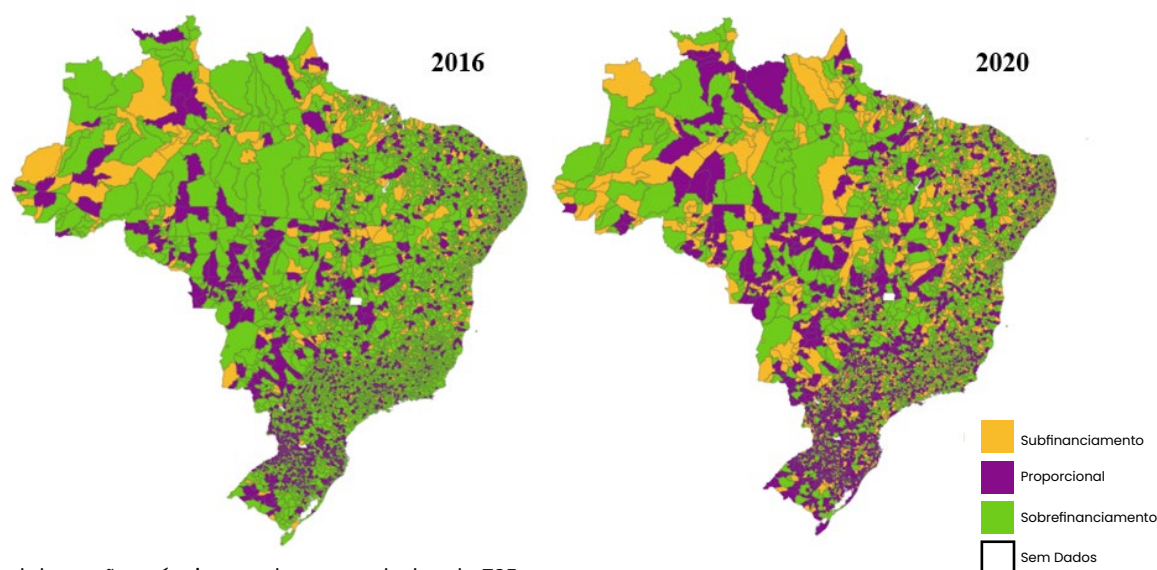


de cenário inusitada. Pela primeira vez, o IP dos quatro grupos analisados encontra-se na zona considerada de proporcionalidade. Além disso, se ordenarmos o IP de 2020 de maneira decrescente, as candidaturas de mulheres negras estão na primeira colocação, seguidas das candidaturas de homens negros, e, por último, as candidaturas de homens brancos, em uma alteração significativa se comparado ao cenário das eleições de 2016.

## 2.2 Análise georreferenciada da proporcionalidade

Para além dessas diferenças em termos de tamanho e importância dos municípios, haveria algum componente geográfico na mudança da proporcionalidade entre os grupos? Podemos responder a essa pergunta analisando o mapa do Brasil, com os municípios classificados de acordo com a proporcionalidade no financiamento das campanhas de um grupo determinado. Os mapas<sup>12</sup> abaixo foram elaborados observando os critérios de classificação dos IP: **uma distribuição proporcional, valores entre 0,9 e 1,1 é indicada pela cor roxa.** **O sobrefinanciamento (valores acima de 1,1) aparece em verde e o subfinanciamento (valores abaixo de 0,9) está destacado de amarelo.**

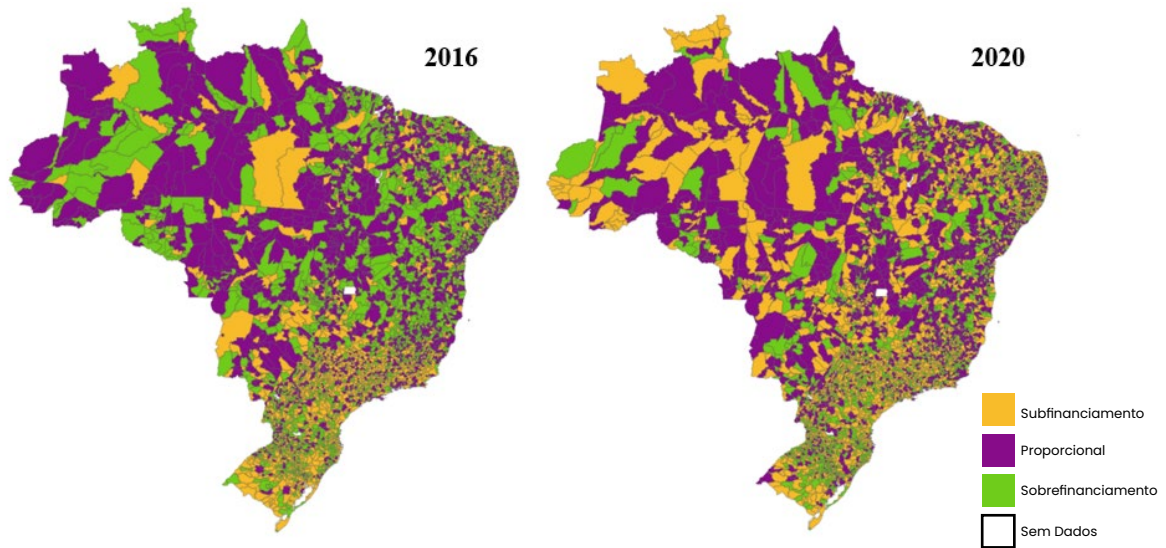
Gráfico 8 - Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por município (Homens Brancos)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

12 Agradecemos o trabalho de Danilo Imbimbo pela elaboração dos mapas desta Nota Técnica.

Gráfico 9 - Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por município (Homens Negros)



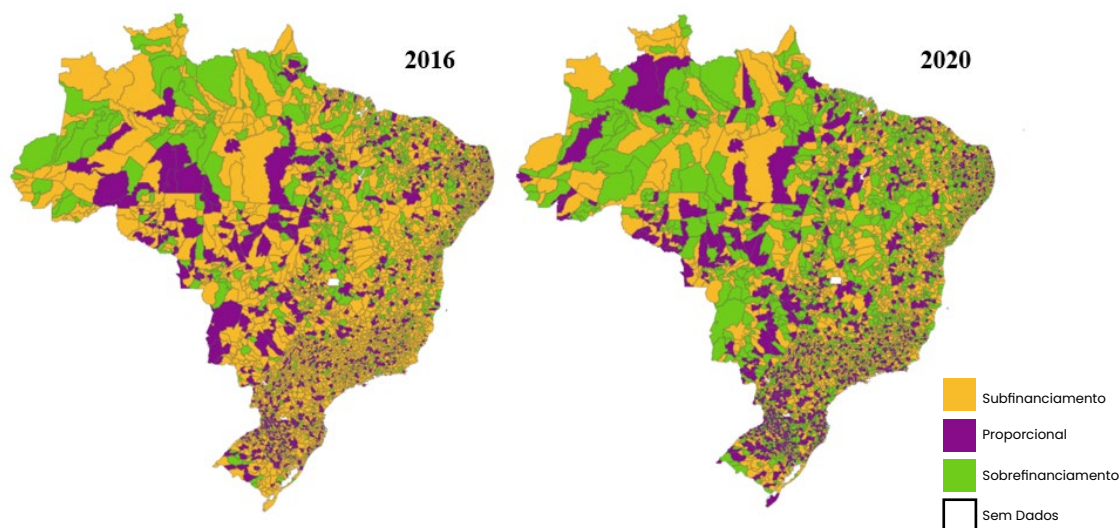
Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Com relação ao grupo de candidaturas de homens brancos, a situação em 2016 era de um sobrefinanciamento quase generalizado. Em todas as regiões do país a cor predominante no mapa era o verde, indicando que as candidaturas desse grupo recebiam mais recursos do que sua participação entre todos os candidatos a vereador do município. O cenário mudou consideravelmente em 2020. Apesar de o verde ainda ser predominante, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, há um aumento perceptível da cor roxa no mapa, em especial na região sul e nos pontos que representam os municípios do estado de São Paulo, Rio de Janeiro e sul de Minas Gerais. No interior das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, houve um aumento da cor amarela, indicando um movimento de transição direta de um cenário de sobrefinanciamento para um subfinanciamento dessas candidaturas nessas localidades.

Já para o grupo de candidaturas de homens negros, a diferença entre 2016 e 2020 é mais sutil. Antes, havia uma predominância das cores verde e roxo nas regiões Norte e Nordeste, além das localidades mais ao norte dos estados do Centro-Oeste e de Minas Gerais, e mais cidades em amarelo no centro-sul do país. Agora, parece ter havido uma substituição de pontos verdes por pontos amarelos, sobressaindo nas regiões Norte e Nordeste a cor amarela, situação parecida com o que acontece na parte

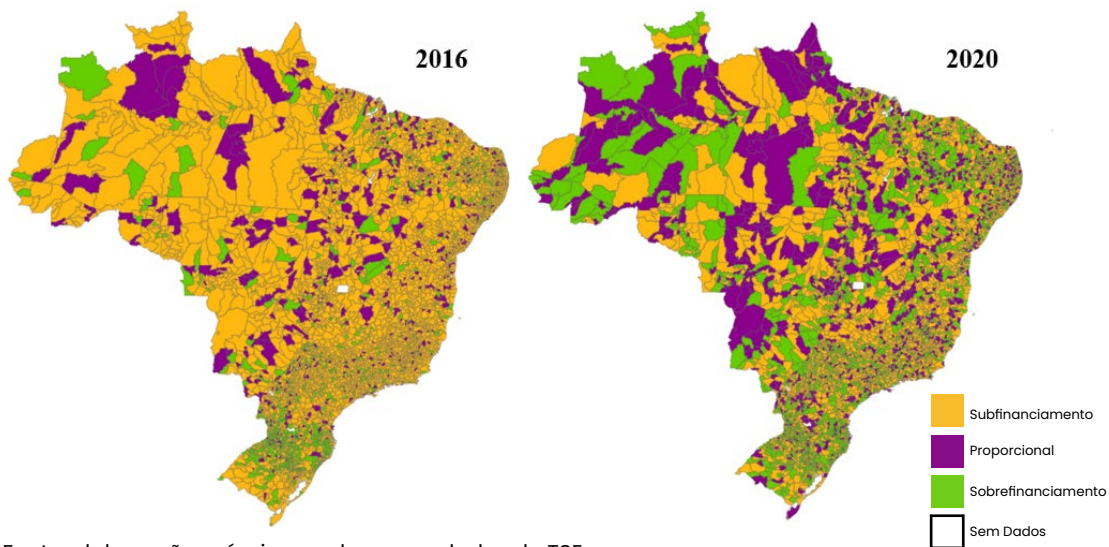
centro-sul do país. O roxo ficou mais presente no Nordeste e houve um aparente aumento da cor verde no Sul do país.

Gráfico 10 – Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por município (Mulheres Brancas)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Gráfico 11 – Proporcionalidade na distribuição das receitas de campanha por município (Mulheres Negras)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Para o grupo das candidaturas das mulheres brancas, é visível no mapa a transição da desproporção por subfinanciamento para outra por sobrefinanciamento. Em 2016, o verde aparecia apenas nas regiões mais ao norte do país, com grande predominância do amarelo na parte centro-sul. O roxo aparece mais forte nas partes mais a oeste dos estados de

Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Já nas eleições de 2020, a cor verde aparece bem mais espalhada, principalmente no interior das regiões Nordeste e Centro-Oeste. Nas regiões Sul e Sudeste também aumentou a parcela de municípios em que as candidaturas de mulheres aparecem sobrefinanciadas, mas a cor roxa é a que de fato se espalhou, em especial pelo estado de São Paulo e sul de Minas Gerais.

Finalmente, no grupo de candidaturas de mulheres negras também houve mudanças significativas nas cores predominantes do mapa. Em 2016, tal qual para o grupo de mulheres brancas, a cor predominante era o amarelo, com focos isolados de cidades em verde. Porém, no caso das mulheres negras, o foco regional de municípios com sobrefinanciamento era a região Sul e não a região Norte. A cor roxa aparece mais frequentemente no centro do país, nos estados do Centro-Oeste e em municípios dos estados do Tocantins e Maranhão. O cenário foi bem diferente em 2020. A cor verde se espalhou em praticamente todas as regiões do país, com destaque, novamente, para a região sul. Há uma presença bem mais forte da cor roxa nas regiões Norte e Centro-Oeste e a cor amarela ficou bem mais rara no Sudeste e no Nordeste.

De modo geral, os mapas mostram que houve uma mudança generalizada no padrão de distribuição dos recursos de campanha entre os municípios brasileiros. **Os grupos de candidaturas de homens, negros e brancos, perderam espaço na distribuição dos recursos em benefício das mulheres.** Mesmo assim, vale lembrar que as mulheres, de forma geral, ainda são sub-representadas nas câmaras municipais, particularmente as mulheres negras, que ocupam apenas 6,27% das cadeiras nas câmaras municipais do país, embora representem 25,4% da população brasileira (Ramos e Amparo, 2022, p. 15).

No entanto, apesar de os mapas apontarem para essa direção, o IP sozinho não nos fornece uma informação agregada com relação ao nível de proporcionalidade ou desproporcionalidade na distribuição dos recursos eleitorais se quisermos saber se houve ou não uma variação geral na distribuição de recursos de campanha para cada município. A

melhora na condição das candidaturas de mulheres, especialmente as de mulheres negras, vem acompanhada de um aumento na desproporção no financiamento de mulheres brancas (no sentido do sobrefinanciamento) e de homens negros (no sentido do subfinanciamento). Dessa forma, pode acontecer de um município ter reduzido a desproporção para um grupo, mas aumentado para outros, de modo a permanecer, ou até intensificar, um cenário de desequilíbrio no agregado. Assim, precisamos de um indicador que junte as desproporções de cada um dos grupos analisados para responder a pergunta inicial, que questionava se a eleição de 2020 teve, em geral, uma distribuição de recursos mais equilibrada entre a raça e o gênero das candidaturas se comparada com o pleito de 2016.

Para avançarmos nesse sentido, foi desenvolvido um índice que agrega as informações de receita e candidaturas de todos os grupos e observa o quão desproporcional foi a distribuição dos recursos no território em que se deu a eleição, no nosso caso, em cada município, de forma agregada.

### 2.3. O Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD)

O Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD) tem por objetivo medir o tamanho da desproporção no financiamento apresentado em determinada eleição, considerando todos os grupos de candidaturas. Esse índice é uma fórmula que agrega em um único índice os IP de todos os grupos de candidaturas.

Enquanto o IP mede a distribuição de receita de campanha para cada grupo de candidaturas de forma separada,

o IUD visa calcular a desproporção na distribuição dos recursos para cada um dos municípios considerando todos os grupos de candidaturas conjuntamente

O cálculo do IUD respeita a equação abaixo:

$$IUD = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n (1 - IP_i)^2}}{i}$$

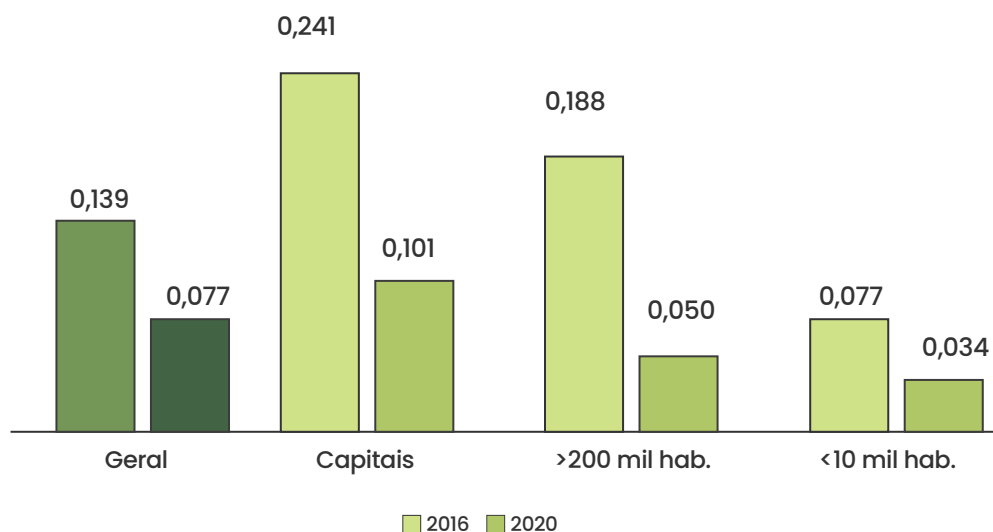
Essa fórmula representa a raiz quadrada da soma dos quadrados das diferenças dos IP de cada grupo em relação ao valor 1 (totalmente proporcional), dividida pela quantidade de grupos considerados. Desse modo, quanto mais próximo de zero for o valor do IUD, menor é a desproporção, ou seja, mais proporcional foi a alocação de receitas de campanha naquela eleição.

Essa estratégia foi utilizada para captar as distâncias dos IP de cada grupo em relação à proporcionalidade de modo igual, seja ela no sentido do sobrefinanciamento ou do subfinanciamento. Ao elevarmos as diferenças ao quadrado, todos os valores passam a ser positivos (o que significa que não há valores negativos, ou menores do que zero). A raiz quadrada do somatório é interessante para retirar a característica quadrática do índice, o que faria com que uma pequena variação dos IP gerasse uma variação grande do IUD. Com a aplicação da raiz, perde-se o componente quadrático e o índice fica mais estável. A divisão pela quantidade de grupos considerados é importante para equalizar o índice entre os municípios no caso de haver situações de cidades que não apresentem candidaturas de determinado grupo. Para esse estudo, como são 4 grupos de candidaturas, são no máximo 4 termos dentro da somatória, de modo que a equação mais completa fica a seguinte:

$$IUD = \frac{\sqrt{(1 - IP_1)^2 + (1 - IP_2)^2 + (1 - IP_3)^2 + (1 - IP_4)^2}}{4}$$

Realizamos o cálculo do Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD), considerando os dados de todos os municípios e também dos outros três grupos. Os resultados da aplicação deste índice para as eleições de 2016 e 2020 mostram uma redução impressionante na desproporção da distribuição de receitas de campanha entre grupos étnico-raciais e grupos de homens e mulheres.

Gráfico 12 – Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD) por grupo de municípios



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

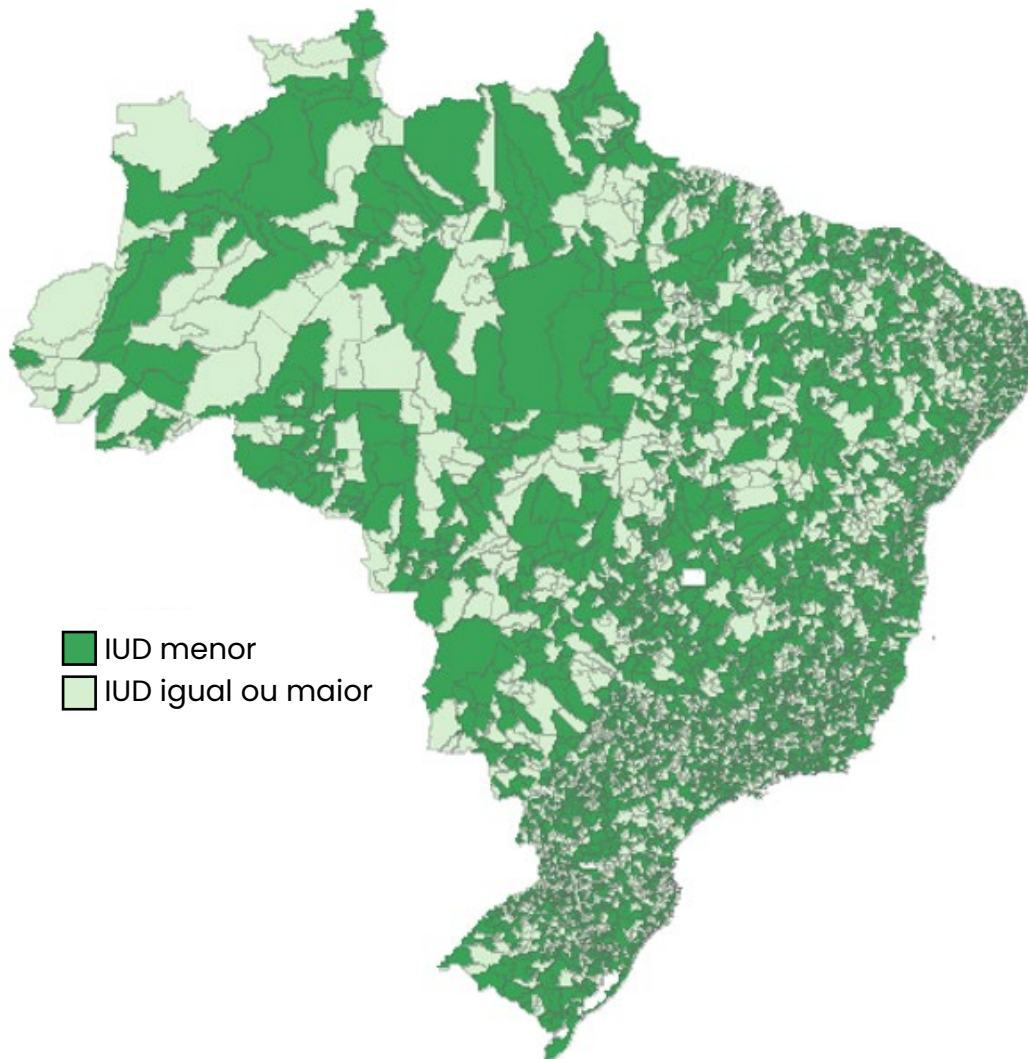
O IUD geral, que considera os dados de todos os municípios, caiu de 0,139 para 0,077, indicando que, globalmente, as desproporções somadas dos grupos analisados diminuíram, visto que o índice se aproximou mais do zero. Isso significa dizer que os Índices de Proporcionalidade (IP) dos quatro grupos ficaram mais próximos de 1,000, valor que indica a proporcionalidade da distribuição de recursos em relação à distribuição de candidaturas.

Se separarmos os municípios em grupos pelo tamanho/importância, veremos que esse efeito é generalizado, mas mais intenso em alguns tipos de cidades. As capitais, por exemplo, experimentaram uma queda de 60% no IUD, saindo de um índice de 0,241 para próximo de 0,100. Mais intensa ainda foi a queda quando consideramos municípios com mais de 200 mil habitantes, exceto capitais. Neste grupo, o IUD saiu da casa dos 0,188 para 0,050, uma queda de mais de 75%. Os municípios menores, com menos de 10 mil habitantes (que correspondem a quase metade do total de municípios do país), também viram o IUD cair entre 2016 e 2020. Nesses

municípios, a desproporção em 2016 já era menor em comparação com as cidades maiores, com o IUD próximo de 0,080, e mesmo assim, esse valor foi reduzido para 0,034, mais de 50% de queda.

Outra maneira de identificar como esse processo de redução da desproporção na distribuição de recursos de campanha se deu em termos geográficos é observando os dados por município através de mapas.

Gráfico 13 - Variação do Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD) 2016-2020



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

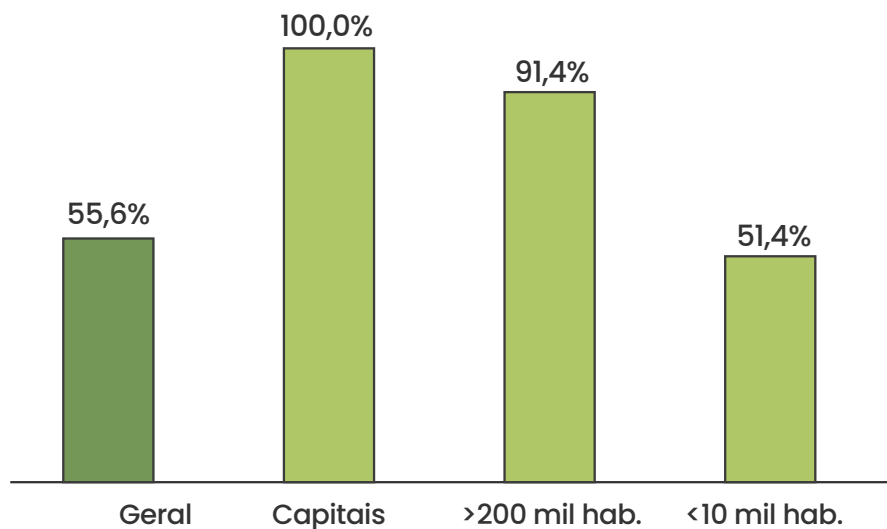
Ao observarmos a distribuição dos municípios de cor verde mais escura (os que apresentaram melhora no IUD entre 2016 e 2020) pelo território nacional, é fácil concluir que esse é um fenômeno generalizado – ou, em outras palavras, não é possível afirmar que existe um foco geográfico de



mudança, seja por região ou por recortes do tipo litoral-interior. **A queda do IUD está espalhada por todo território nacional.**

O gráfico abaixo demonstra que mais da metade dos municípios brasileiros experimentaram esse perfil de diminuição no IUD. Se observarmos esse indicador pelos grupos de municípios que analisamos anteriormente, vemos que o IUD é menor entre as capitais e os municípios maiores, o que significa dizer que a proporção é bem maior nestas localidades. Todas as capitais analisadas apresentaram queda no índice, assim como 91,4% dos municípios com mais de 200 mil habitantes. As cidades menores apresentaram uma taxa de queda menor, mas esse fato pode ser explicado como decorrência de esses municípios partirem de uma posição de maior proporcionalidade do que os citados anteriormente.

Gráfico 14 - Porcentagem de municípios em que a desproporção ficou menor entre 2016 e 2020 para cada grupo de municípios



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Assim, com a elaboração e análise do IUD por município e agregando-os em grupos que poderiam apresentar resultados diferentes, percebemos que a redução na desproporção da distribuição de recursos de campanha entre raça/cor/etnia e gênero das candidaturas aconteceu de forma generalizada, em um movimento espalhado em todas as regiões do país e com impacto importante principalmente nas maiores e mais importantes cidades do país.

# ANÁLISE POR PARTIDO



Como mostrado nos itens anteriores, o aumento no volume de recursos de campanha experimentado pelas candidaturas aos legislativos municipais em 2020, se comparado com 2016, foi acompanhado de uma mudança importante e generalizada na forma como esses recursos foram alocados por gênero e raça/cor/etnia das candidaturas. **Candidaturas de mulheres passaram a receber uma fatia maior de recursos.** O grupo de candidaturas de mulheres negras, antes o mais subfinanciado, passou a receber, de maneira agregada, uma proporção de recursos equivalente à sua participação nas candidaturas. De maneira geral, o desequilíbrio entre as proporções de recursos e de candidaturas caiu em todo o país e de maneira mais intensa naqueles municípios que apresentavam maior grau de desproporção nessa distribuição (capitais e municípios com mais de 200 mil habitantes).

Outra possibilidade de diferença importante é com relação aos partidos políticos. Como dito anteriormente, as mudanças nas regras de financiamento eleitoral deram enorme protagonismo às lideranças partidárias sobre a distribuição dos recursos de campanha. Isso faz com que essas organizações sejam atores fundamentais a serem analisados. Busca-se entender se as mudanças observadas nas análises agregadas e por município são fruto de um movimento de todo o sistema político partidário, abarcando todo espectro ideológico que demarca o perfil

dos partidos políticos, ou se estas alterações se concentram em algumas legendas que conseguiram influenciar os resultados? Em outras palavras, há alguma correlação entre a mudança de comportamento com a ideologia dos partidos?

Para responder a essa pergunta, realizamos a mesma análise do item anterior, mas agora aplicando o IUD em cada um dos partidos políticos. Calculamos os IP dos quatro grupos de candidaturas e o IUD de cada partido em

2016 e 2020. Para identificar o valor de recursos distribuídos por cada partido, agregamos as receitas de todas as candidaturas ao cargo de vereador que tiveram como origem “recursos de partido político” de acordo com a sigla ou número do partido doador. Desse modo, consideramos como alocação do partido recursos de todas as fontes, inclusive os destinados às candidaturas de outras legendas.

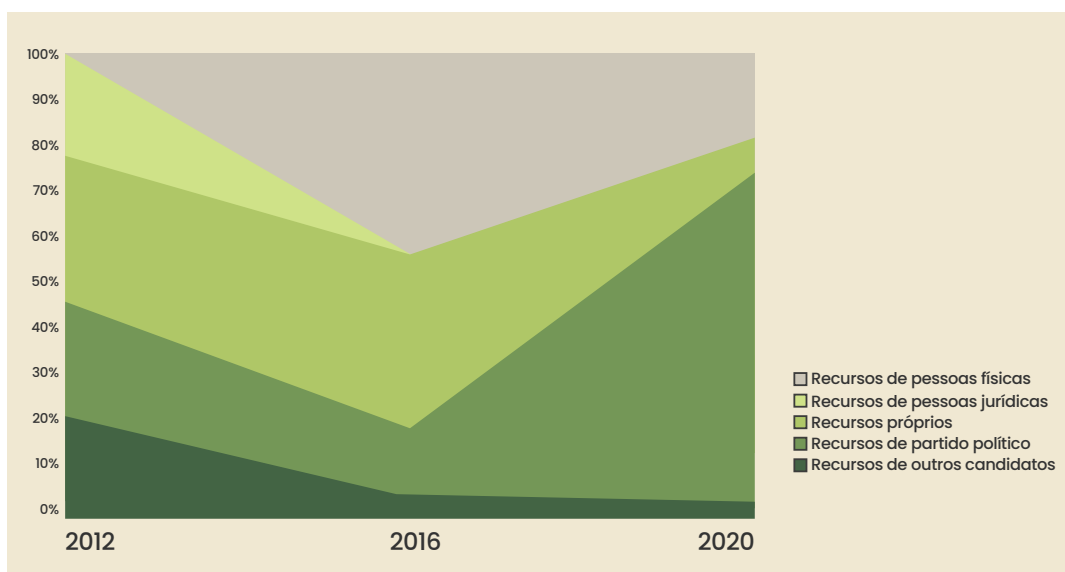
### **3.1. A importância dos recursos partidários**

As regras eleitorais de financiamento de campanha costumam mudar a cada pleito no Brasil. As mais importantes foram a proibição de doações eleitorais por parte de empresas (ADI nº 4.650/15) e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), regulamentado na Lei Federal nº 13.487/2017. Além disso, foram estipuladas cotas para o financiamento com base no gênero e na raça/cor/etnia autodeclarada pelas candidaturas. Em 2018, o STF determinou a necessidade de se respeitar a proporcionalidade na distribuição de recursos oriundos do fundo partidário entre os gêneros das candidaturas, não podendo as candidaturas de mulheres receber um percentual menor do que 30%. Essa decisão foi complementada pelo TSE, que estendeu essa compreensão para o FEFC e também para a distribuição do tempo de rádio e TV das campanhas veiculadas por esses meios de comunicação. No ano de 2020, em resposta à uma consulta, o TSE decidiu que a proporcionalidade deveria ser estendida às candidaturas de mulheres negras e homens negros.

Essas mudanças legais são importantes, pois ter acesso a recursos financeiros é crucial (mas não suficiente) para o sucesso de uma candidatura advinda de um grupo sub-representado, particularmente candidaturas de mulheres negras, que apresentam desvantagens em comparação aos homens para consegui-los. Implementar regras para a distribuição dos recursos públicos de campanha (intermediados pelos partidos políticos) tornou-se muito importante dado o aumento da relevância desse tipo de recurso nas eleições. Após a proibição de doações eleitorais por parte de empresas e, principalmente, após a criação do FEFC,

os recursos partidários passaram a responder por quase 70% do dinheiro colocado nas campanhas eleitorais municipais (como mostra o gráfico a seguir). Assim, qualquer ação que vise tornar a distribuição desses recursos mais justa, precisa, necessariamente, focar nesse tipo de recurso para ser efetiva.

Gráfico 15 - Participação de cada origem de recursos de campanha entre 2012 e 2020



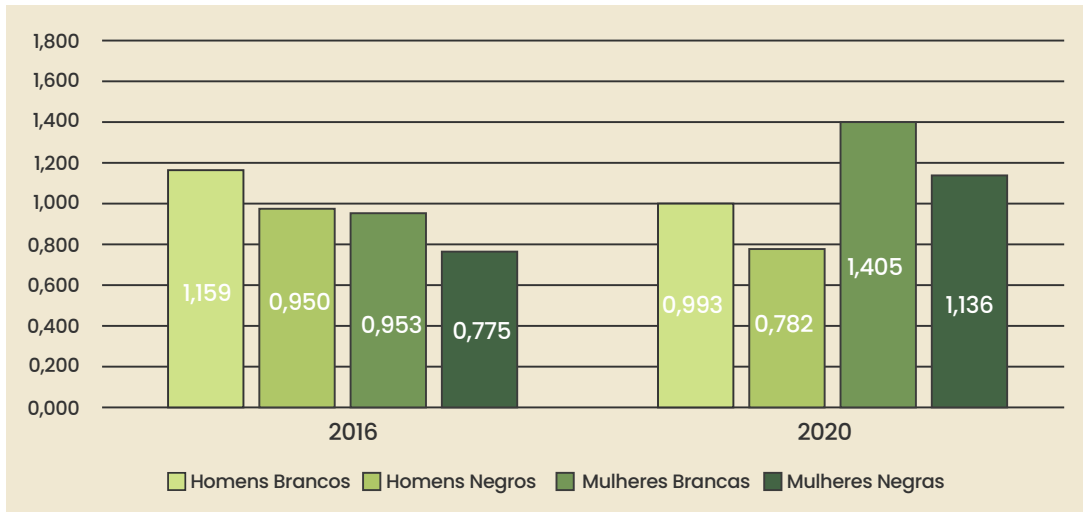
Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

### 3.2. Proporcionalidade na distribuição dos recursos partidários

Como se deu a distribuição de recursos partidários nas eleições legislativas municipais por gênero e raça/cor/etnia das candidaturas? Há a expectativa de que, com o aumento da importância dos recursos partidários no financiamento das campanhas municipais, sua distribuição fique mais disputada, favorecendo grupos com maior poder sobre as estruturas partidárias, como as candidaturas masculinas e brancas. De maneira geral, ao observarmos os dados da proporcionalidade na distribuição

de recursos partidários entre os grupos de candidaturas analisados, percebemos que, tal qual a análise anterior, quando consideramos todos os tipos de receitas de campanha, houve uma mudança no padrão de distribuição entre 2016 e 2020.

Gráfico 16 - Proporcionalidade na distribuição de recursos partidários por grupo de candidatura (Geral)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Antes, as candidaturas de homens brancos eram proporcionalmente mais financiadas que as dos demais grupos, especialmente em relação às mulheres negras. Em 2020, esse sobrefinanciamento “trocou de lado”: as candidaturas de mulheres, tanto de mulheres brancas como de mulheres negras, receberam proporcionalmente mais recursos partidários do que a sua quantidade de candidaturas, tendo o grupo de homens negros amargado a posição de grupo de candidaturas subfinanciado. O grupo de candidaturas de homens brancos passou de uma posição de sobrefinanciamento para a de um financiamento proporcional à sua quantidade de candidaturas.

Este é um resultado um tanto quanto surpreendente, pois nota-se que os IP de 2016, calculados levando em conta apenas os recursos partidários, são mais próximos de 1 do que quando incluímos todos os tipos de recursos de campanha (conforme indicado no gráfico 4). Com as alterações normativas, o pêndulo da distribuição pesou para o

lado das candidaturas de mulheres, aumentando a distância dos IP da proporcionalidade de modo geral. Importante ressaltar também que o predomínio do financiamento de candidaturas brancas em relação às candidaturas negras dentro de seus respectivos grupos de gênero se preservou de uma eleição para outra: dentro do grupo de mulheres, as brancas são mais sobrefinanciadas do que as negras; e no grupo dos homens, os brancos são mais sobrefinanciados do que os negros, o que indica que a raça/cor/etnia continua sendo um marcador da diferença importante nesse contexto.

### **3.3. Proporcionalidade na distribuição dos recursos partidários por ideologia**

Vimos que, de modo geral, as mudanças das regras de financiamento eleitoral impulsionaram um sobrefinanciamento para candidaturas de mulheres em 2020. Salientamos também que, já em 2016, o cálculo que considera apenas os recursos partidários mostrou uma distribuição mais proporcional do que o que considera todos os tipos de receita de campanha. Isso não significa que todos os partidos se comportem dessa maneira. Uma hipótese levantada é se o espectro ideológico importa ou não para que se privilegie menos as candidaturas masculinas, especialmente as de homens brancos na distribuição de recursos. Veremos se os dados das

eleições de 2016 confirmam alguma inclinação ideológica na forma como partidos lidam com a proporção de recursos por gênero e por raça e, com os dados das eleições de 2020, verificaremos como cada grupo de partidos políticos modificou sua lógica de distribuição dos recursos após as mudanças das regras.

Para realizar esta análise, classificamos os partidos em três grupos de acordo com seu posicionamento

geral no espectro ideológico (esquerda do centro, centro e direita do centro). A ideologia foi definida de acordo com a classificação desenvolvida por Power e Zucco (2009) e atualizada pelo trabalho mais recente de Power e Rodrigues Silveira (2019). Incluímos partidos que não foram considerados nas análises dos autores de acordo com seus posicionamentos em relação ao atual governo federal (com espectro ideológico de direita). Dessa maneira, chegamos à classificação apresentada no quadro a seguir:

Quadro 1 - Partidos políticos por posição no espectro ideológico

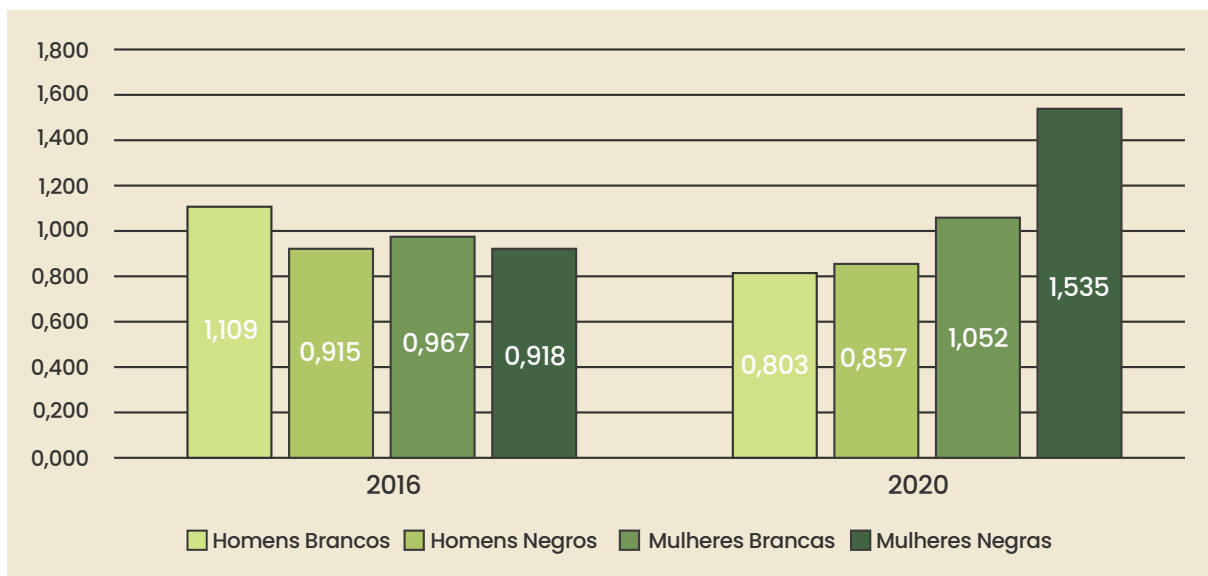
Esquerda do Centro	Centro	Direita do Centro
PDT PSB PT PC do B PCB PCO PSOL PSTU UP	PMDB/MDB PSDB PV REDE PROS PPS/CID PSD SDD	DEM NOVO PRP/PATRI PRTB PSC PSL PTB PRB/REP PSDC/DC PMB PTN/PODE PTC PMN PR/PL PP PTdoB/AVA

Conforme aponta o gráfico a seguir, os partidos de esquerda, em geral, apresentaram IP bem próximos da proporcionalidade em 2016. Naquele ano, o único grupo que não teve uma distribuição de recursos proporcional foi o grupo de homens brancos, com IP acima de 1,1, porém, por uma margem muito pequena. Já nas eleições de 2020, houve um aumento expressivo no IP do grupo de candidaturas de mulheres negras, atingindo o patamar de sobrefinanciamento. Os grupos de candidaturas masculinas apresentaram valores de IP que indicam subfinanciamento em 2020, com homens brancos na posição de grupo mais subfinanciado. As mulheres brancas mantiveram seu patamar de financiamento proporcional.



Interessante notar que, **pela primeira vez, os valores dos IP de 2020 dos grupos analisados apresentaram o formato de “escada ascendente”, ou seja, com valores maiores para candidaturas de mulheres negras e brancas e homens negros, uma hierarquia contrária à “escada descendente”, encontrada nas análises anteriores desse mesmo índice para o ano de 2016.**

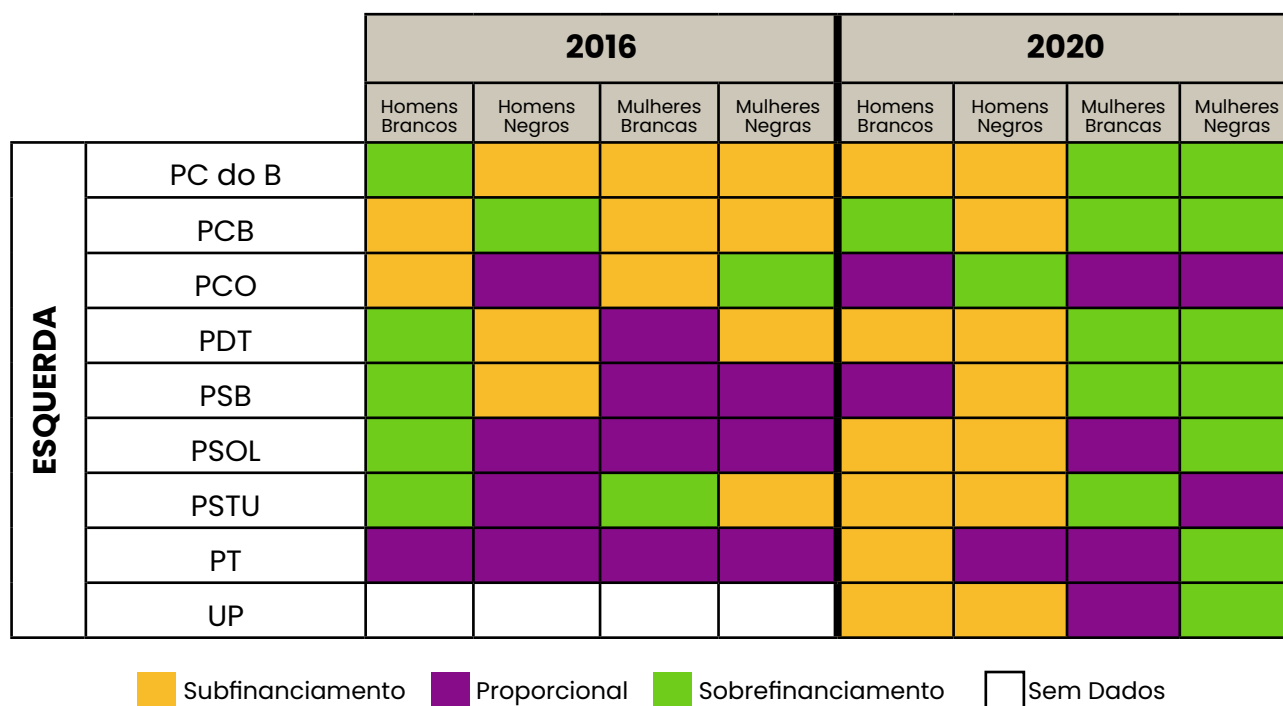
Gráfico 17.A - Proporcionalidade na distribuição de recursos partidários por grupo de candidatura (Partidos à esquerda do centro)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Ao analisarmos esses indicadores por partido, obtemos mais uma visão desse movimento. Da mesma maneira que os mapas do item anterior, as tabelas abaixo foram elaboradas observando os critérios de classificação dos IP: uma distribuição proporcional, valores entre 0,9 e 1,1, está representada pela cor roxa. Valores acima de 1,1 indicam um sobrefinanciamento e estão indicados no gráfico com a cor verde e valores abaixo de 0,9 indicam um subfinanciamento do respectivo grupo, sinalizados em amarelo.

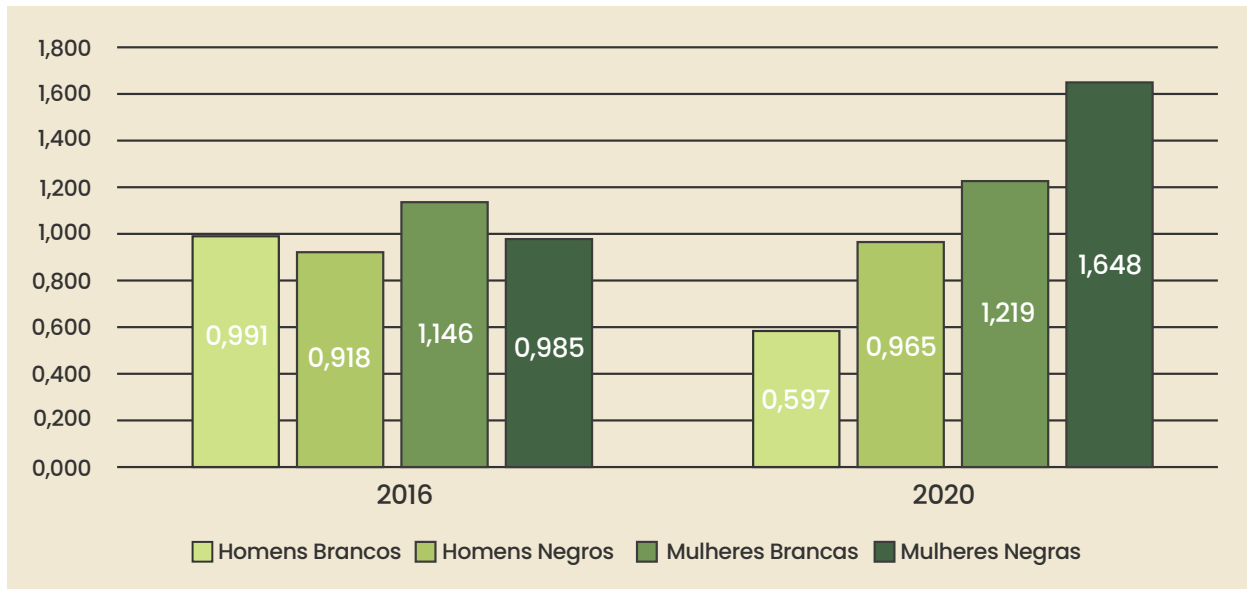
Gráfico 17.B - Proporcionalidade na distribuição de recursos partidários por grupo de candidatura (Partidos à esquerda do centro)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Percebemos como a cor verde é mais predominante na coluna do grupo de candidaturas de homens brancos em 2016 e que também há uma presença importante da cor roxa. Destaque para o Partido dos Trabalhadores (PT) que apresentou valores de IP na faixa de proporcionalidade para todos os grupos naquele ano. **Já em 2020, é nítida a concentração das cores verde e roxa nas colunas dos grupos de candidaturas de mulheres à vereança.** Nas masculinas, o amarelo passou a preponderar e esteve presente em praticamente todos os partidos.

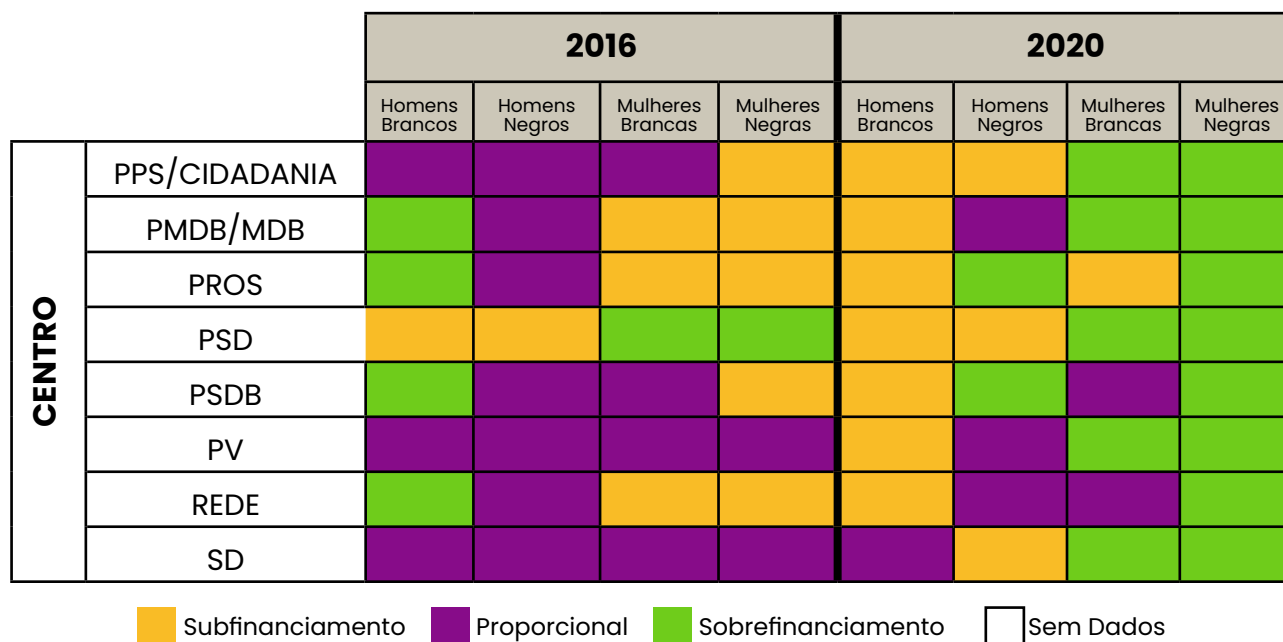
Gráfico 18.A - Proporcionalidade na distribuição de recursos partidários por grupo de candidatura (Partidos de centro)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Ao analisarmos os dados dos partidos de centro, os resultados são bem parecidos. Havia uma relativa proporcionalidade na distribuição dos recursos entre os grupos em 2016, que foi modificada em 2020 em favor das candidaturas de mulheres, em especial o grupo de mulheres negras. Os homens brancos experimentaram uma queda no IP, passando para um patamar de subfinanciamento nesses partidos, enquanto os homens negros mantiveram seu status de financiamento proporcional. Aqui, novamente observamos o formato de “escada ascendente” do gráfico.

Gráfico 18.B - Proporcionalidade na distribuição de recursos partidários por grupo de candidatura (Partidos de centro)



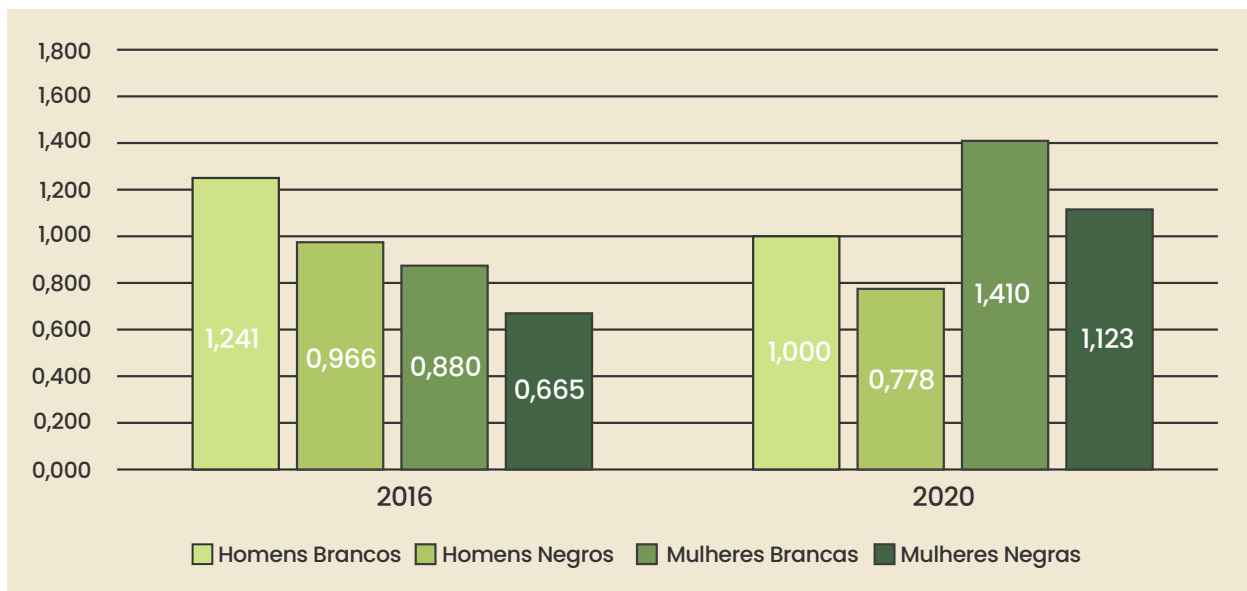
Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Observando os partidos de centro individualmente, notamos que em 2016 há uma predominância da cor roxa, especialmente na coluna de homens negros. O verde aparece mais na coluna de homens brancos e o amarelo nas candidaturas de mulheres. Os partidos Solidariedade (SD) e Partido Verde (PV) apresentaram distribuição proporcional para todos os grupos naquele ano. Em 2020, o roxo já não é tão presente e o verde passa a aparecer quase que exclusivamente nas candidaturas de mulheres (destaque para a coluna do grupo de mulheres negras que apresentou sobrefinanciamento em todos os partidos desse espectro ideológico). Já a cor amarela mostra que o subfinanciamento ocorreu quase que exclusivamente no grupo de homens brancos.

Por fim, analisamos os partidos de direita, que representam a maioria das legendas. Seus IP são muito parecidos com os encontrados quando foi realizada a análise agregada, considerando todos os recursos de campanha, ou seja, em 2016 havia uma hierarquia bem definida no financiamento com as candidaturas masculinas no patamar de sobrefinanciamento ou financiamento proporcional e as de mulheres em

subfinanciamento, sempre com os grupos de candidaturas negras em situação inferior aos grupos de candidaturas brancas em seus respectivos grupos de gênero. Em 2020, essa hierarquia se altera, com as candidaturas de mulheres assumindo uma posição melhor do que a de 2016, em particular o grupo de mulheres brancas, que passam de uma situação de sub para sobrefinanciamento. Os homens brancos passaram a ter financiamento proporcional e os homens negros perderam essa posição, apresentando um IP com valor equivalente ao subfinanciamento eleitoral.

Gráfico 19.A - Proporcionalidade na distribuição de recursos partidários por grupo de candidatura (Partidos à direita do centro)

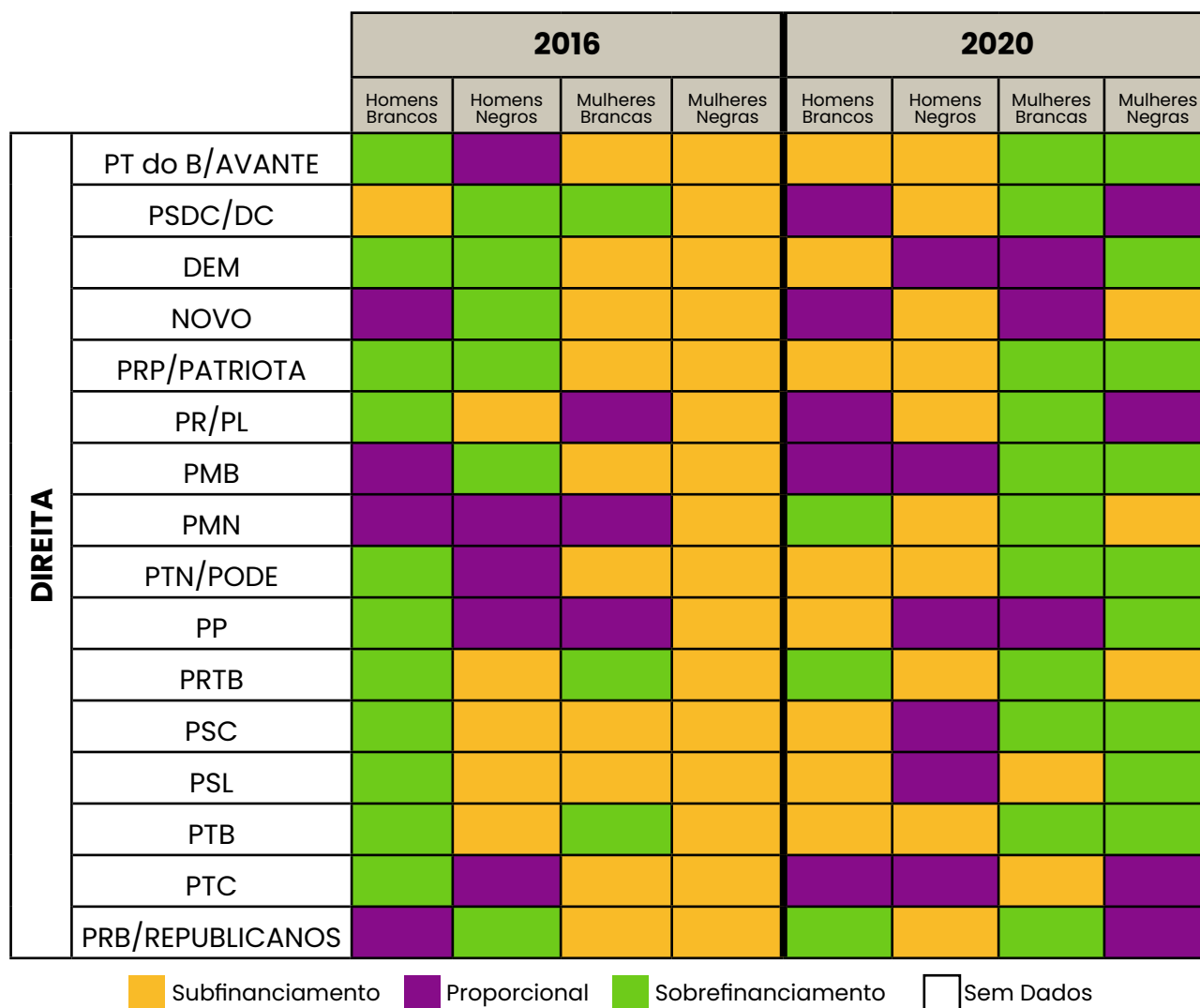


Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Ao analisarmos os IP dos partidos individualmente, é nítida a hierarquia em 2016 e como ela se alterou em 2020. Antes, a cor verde era muito presente na coluna dos homens brancos e vai ficando cada vez mais rara à medida que passamos para a próxima coluna à direita. O amarelo tem o comportamento inverso, sendo que, em 2016 todos os partidos subfinanciaram suas candidaturas no grupo de mulheres negras. A mudança nessa hierarquia é visível quando olhamos para as cores nas colunas de 2020. O verde agora aparece bem mais nos grupos de candidaturas de mulheres, em especial no grupo de mulheres brancas e

o amarelo, nas masculinas, especialmente na coluna relativa ao grupo de candidaturas de homens negros.

Gráfico 19.B - Proporcionalidade na distribuição de recursos partidários por grupo de candidatura (Partidos à direita do centro)



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

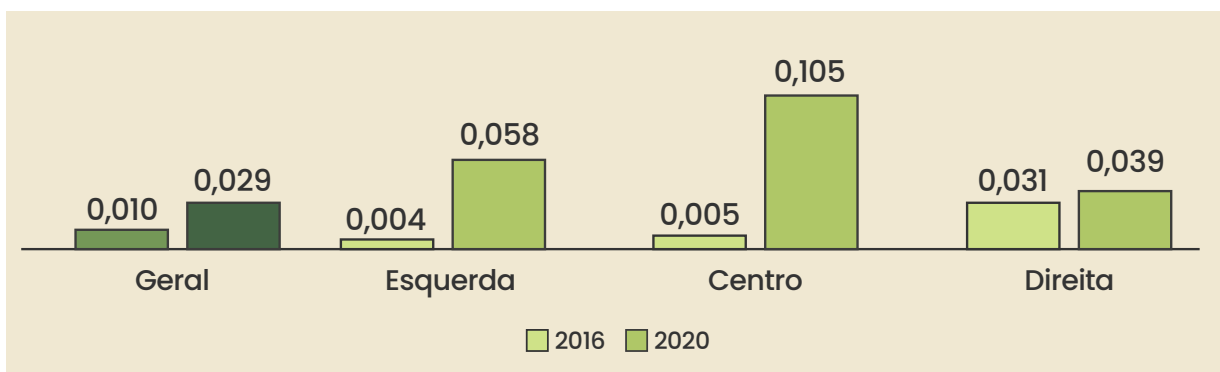
### 3.4. O Índice Unificado de Desproporcionalidade dos recursos partidários

Como vimos na análise dos IP por espectro ideológico de cada um dos partidos, a distribuição dos recursos partidários era, **em 2016**, relativamente proporcional em geral, se compararmos com a análise feita anteriormente que considerava todos os tipos de receita de campanha. Nesse ponto, destacamos os partidos de esquerda e partidos de centro, que

apresentaram IP muito próximos de 1, marca que indica a proporcionalidade, enquanto os partidos de direita tenderam a apresentar a hierarquização padrão que favorecia candidaturas masculinas e brancas.

Já **em 2020**, houve mudanças importantes na distribuição desses recursos em todos os espectros ideológicos. **Os partidos de esquerda e partidos de centro aumentaram o financiamento de candidaturas de mulheres, especialmente de mulheres negras**, de forma a aumentar a quantidade de recursos dessas campanhas mais que proporcionalmente à quantidade de candidatas, elevando o valor do IP para níveis de sobrefinanciamento e aumentando, conseqüentemente a desproporção na distribuição dos recursos. Já os partidos de direita, apesar de também aumentarem os IP das candidaturas de mulheres, focaram mais nas mulheres brancas.

Gráfico 20 – Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD) por grupo de partidos políticos



Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

Essa dinâmica explica a variação do Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD) dos grupos de partidos, que aumentaram entre 2016 e 2020, indicando uma desproporção maior entre a porcentagem de recursos e de candidaturas dos grupos agregados. Ao analisarmos o IUD geral e os de cada grupo partidário, percebemos que eles apresentam valores bem abaixo dos encontrados quando realizamos a mesma análise por grupo de municípios ou mesmo a análise geral agregada, o que reforça o argumento de que os recursos partidários eram distribuídos

de forma mais proporcional antes da imposição de cotas e aumento de sua relevância na campanha. Os grandes aumentos experimentados pelos grupos de partidos de esquerda e de centro são resultado do sobrefinanciamento das candidaturas de mulheres, principalmente das candidaturas de mulheres negras. Mesmo com esse aumento, o nível de desproporção na distribuição de recursos de origem partidária continua baixo em relação à análise agregada, **mostrando a importância do financiamento público, intermediado pelos partidos, como forma de equalizar a disputa eleitoral.**



# Considerações Finais

Os dados apresentados nesta Nota Técnica descrevem um cenário de intensa mudança na dinâmica de distribuição de recursos de campanha nas duas últimas eleições municipais. Essa mudança é reflexo das novas regras de financiamento eleitoral para candidaturas de pessoas negras criadas pelo TSE em resposta à Consulta formulada pela deputada federal Benedita da Silva. Esta consulta é parte de uma ampla mobilização de grupos da sociedade civil organizada e potenciais candidatos e candidatas de grupos subrepresentados por uma distribuição mais justa dos recursos públicos de campanha, uma vez que, historicamente, eles têm sido concentrados em candidaturas que já usufruem de acessos e privilégios estruturais, principalmente as candidaturas masculinas e brancas.

A proibição de doações eleitorais por empresas e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) aumentaram a relevância dos recursos públicos nas eleições. Com a decisão do TSE, que determinou que a distribuição dos recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão deve ser proporcional ao total de candidatos negros que o partido apresentar para a disputa eleitoral, esses recursos passaram a fluir de forma mais equitativa entre

os grupos de candidaturas que analisamos nesta nota e isso impactou a dinâmica do financiamento eleitoral como um todo. **Ou seja, as novas regras de distribuição de recursos de campanha surtiram efeito.**


De maneira geral, houve uma mudança na hierarquia na distribuição dos recursos de campanha em 2020, comparando com 2016. O Índice de Proporcionalidade (IP), indicador que compara a proporção de recursos destinados a determinado grupo de candidaturas com sua proporção entre todas as candidaturas, mostra que, nas eleições de 2016, candidaturas masculinas à vereança eram privilegiadas na distribuição de receitas de campanha em relação às candidaturas de mulheres. Além disso, dentro dos grupos de gênero, as candidaturas brancas recebiam mais recursos proporcionalmente às suas participações entre as candidaturas. **O que se verificou em 2020, por sua vez, foi um significativo deslocamento da distribuição de recursos na direção das candidaturas de mulheres, transbordando principalmente para as candidaturas de mulheres negras que, antes grupo mais subfinanciado, alcançaram o patamar de financiamento proporcional.**

Quando analisamos os IP dos grupos de candidaturas por município, percebemos que as capitais e municípios maiores tinham, em 2016, uma distribuição de recursos mais desigual, impondo a hierarquia tradicional que privilegiava as candidaturas masculinas e brancas de maneira mais acentuada do que nos municípios menores. Em 2020, a proporcionalidade da distribuição melhorou acentuadamente nos primeiros dois grupos de municípios. Nos municípios menores o movimento foi o mesmo, chegando a inverter o sentido da hierarquia da distribuição, dessa vez em favor das candidaturas de mulheres, especialmente das mulheres negras. Os mapas apresentados demonstram que esse foi um fenômeno generalizado. Ao observarmos a variação do Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD), vimos que não houve uma região específica em que essa nova dinâmica tenha se apresentado.

Por fim, analisamos esses mesmos indicadores agregando os dados por partido político, observando possíveis diferenças nos resultados

a depender do grupo ideológico a que pertenciam. Nessa análise, consideramos a distribuição apenas dos recursos que tinham como origem os próprios partidos, para avaliarmos se eles, como organizações intermediadoras do financiamento eleitoral, têm um papel relevante na proporção ou desproporção dessa distribuição. Chamou atenção o fato de que, já em 2016 (antes da implementação das cotas de financiamento), os partidos de esquerda e de centro apresentavam uma distribuição de recursos razoavelmente proporcional, se comparado aos partidos de direita e aos índices encontrados nas análises anteriores. Os dados revelaram que, para todos os grupos ideológicos, houve um movimento de ampliação do financiamento de candidaturas de mulheres. No caso dos partidos de esquerda e de centro, especialmente para candidaturas de mulheres negras. Esse movimento foi tão intenso que resultou em um aumento dos IUD, sinalizando um crescimento na desproporção da distribuição dos recursos, mas agora em um sinal contrário à hierarquia tradicional.

Houve, portanto, nos últimos anos, uma resposta à mobilização social que reivindica um processo eleitoral mais democrático, em especial no que se refere à equalização das condições de disputa política, o que envolve, necessariamente, uma distribuição de recursos mais igualitária. A proibição das doações eleitorais por parte de pessoas jurídicas foi um marco para o controle da influência do poder econômico nos processos eleitorais. A criação de um fundo público para financiar campanhas foi um passo importante na direção de um financiamento eleitoral cada vez mais fundado em recursos públicos, fato que pode aumentar o controle tanto na sua distribuição como no seu uso efetivo. O exemplo prático de que esse controle é possível foi a determinação de cotas raciais e de gênero para a distribuição desses recursos, instrumentos que,



como vimos na presente nota, foram capazes de moldar, em certa medida, o comportamento das organizações partidárias e reduzir discrepâncias no acesso a recursos de campanha entre os diferentes grupos de candidaturas analisados.

O fato de os partidos políticos terem observado as novas regras eleitorais, destinando mais recursos para candidaturas de mulheres, especialmente de mulheres negras, é um resultado importante. Por um lado, é alentador perceber que o sistema político e eleitoral brasileiro, com todos os problemas estruturais que apresenta, é capaz de incorporar novidades institucionais que visam seu aperfeiçoamento na direção que, ao fim e ao cabo, fortalecem o exercício da democracia no país. Por outro, é preocupante notar que as lideranças partidárias só se mobilizem em prol de um sistema mais permeável à diversidade e representatividade de determinados segmentos sociais quando isso é exigido pela justiça eleitoral, mediante sanções e punições. Idealmente, o sistema político deveria ter mecanismos próprios de renovação e de inclusão de grupos historicamente excluídos desses espaços.

Os dados quantitativos apresentados nesta nota e sumarizados acima requerem uma análise cautelosa, considerando o contexto específico no qual estão inseridos. Para avaliar se a situação geral da distribuição dos recursos de campanha melhorou ou piorou nas eleições de 2020 não basta olhar apenas para um aumento ou uma queda nos indicadores, pois a distribuição estritamente proporcional, em um contexto de desigualdades socioeconômicas, patriarcado e racismo estrutural, não é necessariamente o paradigma de distribuição justa dos recursos. No caso do IP, não podemos interpretar o sobrefinanciamento de candidaturas de mulheres negras, por exemplo, da mesma forma que o sobrefinanciamento de candidaturas de homens brancos, dado o privilégio histórico que o último grupo sempre teve em relação ao acesso a recursos e posições de poder político. Um aumento no IUD resultante de um sobrefinanciamento de candidaturas de mulheres pode ser interpretado como algo positivo por razões semelhantes. **O sobrefinanciamento de candidaturas de**

**grupos historicamente excluídos dos postos de representação política, como as mulheres negras, pode ser necessário para a conversão de recursos financeiros em votos suficientes para que integrantes desses grupos sejam eleitos/as, compensando as desigualdades inerentes a uma sociedade marcada por um viés discriminatório e excludente.** Já o sobrefinanciamento de grupos historicamente privilegiados deve ser enxergado como uma evidência desse privilégio, que perpetua as práticas discriminatórias contra as mulheres negras e brancas e homens negros, obstaculizando a inserção desses grupos na política institucional.

Além disso, o aumento nos Índices de Proporcionalidade (IP) na distribuição de recursos eleitorais para grupos de candidaturas de mulheres brancas e negras, não seria um bom resultado caso tivesse sido alcançado via redução na proporção de candidaturas desses grupos. Como o IP observa a sincronia entre proporção de recursos e proporção de candidaturas, um aumento em seu valor poderia ser resultado de uma queda na participação entre as candidaturas, algo que não deve ser estimulado, pois fecharia portas para o efetivo aumento das presenças de grupos historicamente excluídos das casas legislativas. Entre as eleições de 2016 e 2020, no entanto, a proporção de candidaturas de mulheres, no geral, ao legislativo municipal aumentou de 31,5% para 33,8%, sendo que as mulheres negras representaram 16,5% das candidaturas em 2020, ante 14,3% em 2016. O mesmo ocorreu em todos os recortes analisados

por esta Nota Técnica. O percentual de candidaturas de mulheres, especialmente as de mulheres negras, aumentou em 2020 tanto nas cidades grandes como nas cidades pequenas, nos partidos de direita quanto nos de esquerda e centro. Desse modo, observamos que o aumento dos IP desses grupos de candidaturas revela, de fato, um ganho em termos de distribuição dos recursos de campanha.

Outro ponto importante a destacar

é o de que IP e o IUD, como qualquer indicador, tem suas limitações. Eles apresentam um panorama da distribuição dos recursos a depender dos recortes aplicados e não podem ser utilizados para analisar situações individuais ou processos mais complexos do financiamento eleitoral. Eles nos ajudam a entender a dinâmica da distribuição dos recursos de campanha, mas não respondem se essas mudanças estão realmente ajudando a eleger mais mulheres, tampouco como esses recursos vêm sendo utilizados.

Portanto, embora os indicadores mostrem que houve uma mudança generalizada no padrão de distribuição dos recursos de campanha, aumentando a proporção de recursos destinados às campanhas de mulheres, elas ainda são sub-representadas nas câmaras municipais. Essa sub-representação afeta sobretudo as mulheres negras, que representam 25,4% da população, mas são apenas 6,27% de todas as pessoas eleitas à vereança nas eleições de 2020 (Ramos *et al.*, 2022, p. 15).

**Assim, os resultados dos indicadores devem ser vistos como um primeiro passo para compreensão mais aprofundada da nova sistemática de financiamento eleitoral no Brasil.** E como um primeiro passo, **tais resultados convidam à elaboração de outras perguntas que precisam ser enfrentadas**, tais como: uma vez que conseguimos equalizar a quantidade de recursos, **como eles são efetivamente direcionados às candidaturas? Como tais recursos são empregados por elas (qual a qualidade do gasto de campanha)? A quais candidaturas, dentre o conjunto geral, os recursos se destinam? Quando eles chegam? Além do aumento da quantidade de recursos de campanha, que outros fatores são determinantes para que pessoas de grupos sub-representados sejam eleitas (formação e capacitação, apoio de lideranças, estrutura de campanha, inclusive em redes sociais)?** Esses questionamentos precisam ser investigados urgentemente e devem ser objeto de pesquisas futuras.

Sabemos, por exemplo, que a eficiência no uso dos recursos faz diferença em uma disputa com dinheiro escasso, e é possível que

candidaturas que não tenham um apoio institucional mais forte, ou que não tenham consigo uma experiência consolidada em outros pleitos, gastem esse dinheiro a mais investindo em ações que não trazem tantos votos. É fundamental que as candidaturas de mulheres negras e brancas e de homens negros recebam seus recursos de forma a conseguirem utilizá-los da melhor maneira possível. Isso está sendo garantido?

Outro fator que interfere no melhor uso dos recursos de campanha é o momento em que as candidaturas terão esse recurso disponível. Candidaturas que têm acesso a recursos mais cedo largam em vantagem na corrida eleitoral, pois conseguem implementar ações de campanha antes. Os recursos destinados às candidaturas de mulheres e negras estão chegando mais tarde do que para as masculinas e brancas? O ideal é que os recursos públicos possam chegar com maior antecedência a todas as candidaturas, para que consigam competir em pé de igualdade. Nesse sentido (e compreendendo a importância dessa questão), a Justiça Eleitoral definiu um prazo máximo para a destinação dos recursos para mulheres negras e brancas e homens negros: 19 dias antes da data do primeiro turno<sup>13</sup>.

Além disso, quando se fala em distribuição de recursos de campanha, não se pode esquecer que os partidos possuem autonomia para definir estrategicamente quem deve receber a maior quantidade de recursos. Do ponto de vista da teoria da escolha racional, os partidos tendem a apoiar as candidaturas consideradas competitivas, que têm mais chances de se eleger. Esse tipo de estratégia, sem dúvida alguma, prejudica as novatas e os novatos na política, ou qualquer um que tenha um perfil considerado “outsider”. De todo modo, esse fator precisa também ser melhor investigado dentro do contexto da

<sup>13</sup> Cf. Resolução do TSE nº. 23.665/2021, art. 17, § 10. Os recursos correspondentes aos percentuais previstos no § 4º deste artigo devem ser distribuídos pelos partidos até a data final para entrega da prestação de contas parcial. A prestação de contas parcial deve ocorrer no dia 13 de setembro de 2022.

análise da distribuição de recursos de campanha, especialmente no que se refere a possíveis vieses de gênero e de raça.

Os resultados aqui apresentados mostram que **o aumento do financiamento de candidaturas de mulheres negras e brancas, embora relevante, não foi suficiente para romper os obstáculos que essas candidaturas enfrentam nas disputas eleitorais, tendo em vista a ainda baixa presença desses grupos nas câmaras de vereadores.** Para além da falta de recursos, há ainda problemas com relação ao acesso a tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV, qualidade da campanha em redes sociais, violência política (racial e de gênero), dificuldades para o desenvolvimento dos capitais políticos por conta da divisão sexual do trabalho e da desigualdade de renda, dentre outros fatores. Ações que visem mitigar esses outros aspectos são fundamentais para aumentar a representatividade desses grupos na política.

É necessário também que o TSE estabeleça mecanismos de monitoramento e aplicação das novas regras de financiamento das candidaturas, tanto da cota racial quanto da de gênero. Como dissemos anteriormente, as normas que impõem uma distribuição mínima e proporcional dos recursos públicos não definem claramente a forma como esses percentuais serão avaliados pela Justiça Eleitoral. Essa definição é necessária, inclusive para que a sociedade possa exercer o controle sobre os partidos políticos a respeito do cumprimento (ou não) dessas regras.

Por fim, é fundamental ressaltar que um desafio importante na implantação das regras de financiamento eleitoral para candidaturas negras diz respeito à autodeclaração das candidaturas. Em 2020, conforme divulgado pela mídia<sup>14</sup>, das 26.398 candidaturas registradas para as eleições gerais, 49,3% se autodeclararam negras. Embora seja um recorde na história eleitoral, esse percentual foi recebido com preocupação entre intelectuais e entidades dos movimentos negros. Há, por um lado, o necessário processo de tomada de consciência racial

<sup>14</sup> Marcelo Parreira, Paloma Rodrigues e Vinicius Cassela. “Percentual de candidatura de negros em 2022 é o maior das últimas três eleições gerais”. 16 ago 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/08/16/percentual-de-candidatura-de-negros-em-2022-e-o-maior-das-ultimas-tres-eleicoes-gerais.ghtml>



existente, sobretudo, entre as pessoas pardas (Ramos e Amparo, 2022); e, por outro, diversas candidaturas de pessoas autodeclaradas negras cuja característica fenotípica não indica esse pertencimento étnico-racial. Tanto a complexidade de se entender como pardo ou preto, quanto as possíveis fraudes às ações afirmativas eleitorais são objeto de estudos acadêmicos e estão presentes na agenda de diversos movimentos, e não devem, de forma alguma, ser utilizadas para deslegitimar qualquer política afirmativa que vise amenizar os efeitos da desigualdade racial nas eleições do Brasil. Cabe ao TSE adotar, em diálogo com esses grupos, medidas de monitoramento que permitam beneficiar adequadamente o público alvo para o qual a ação afirmativa eleitoral se destina, de maneira que seja possível aprimorá-la para que cada vez mais candidatas e candidatos negras/os conquistem os espaços da política institucional.

Como mencionado na introdução desta Nota Técnica, é preciso compreender e levar em consideração o intrincado contexto sociocultural e político que, ao fim e ao cabo, interditam a plena inserção das mulheres negras e brancas e dos homens negros na seara política partidária e, conseqüentemente, nas disputas eleitorais. Ter candidaturas adequadamente financiadas é um passo importante na superação de algumas dessas interdições. Não por acaso, as organizações de mulheres, organizações do movimento negro e organizações de mulheres negras têm clamado alterações legais questionando o perceptível sobrefinanciamento de homens brancos e segmentos de classe que se reproduzem na estrutura política do país desde a Proclamação da República.

Para além da mudança estrutural no tocante ao financiamento de suas candidaturas, alterar as práticas e percepções socioculturais em relação às mulheres negras é essencial à construção de uma democracia robusta no país. Mudança de caráter

estruturante deveria instituir, por exemplo, políticas de ação afirmativa efetivas de representação de mulheres negras e brancas e homens negros nas instâncias de direção e poder de decisão dos partidos políticos, estimular a formação de quadros de lideranças destes grupos para os pleitos eleitorais e assumir o princípio de paridade e equidade de gênero, raça/etnia e outras representações socioculturais como essenciais ao pleno exercício da democracia no país.

Como podemos apreciar ao longo da Nota Técnica, apresentamos variados olhares sobre a distribuição de recursos financeiros às candidaturas de pleitos recentes. A idealização dos Índices de Proporcionalidade (IP) e do Índice Unificado de Desproporcionalidade (IUD) é uma contribuição a esse debate e, ao mesmo tempo, um chamado em torno da importância de ampliar os estudos e análises sobre a participação das mulheres e dos homens negros na política nacional. Os resultados apresentados sugerem, sem sombra de dúvida, a importância das análises para aprimoramento de medidas que resultem em maior igualdade de acesso às condições gerais de competição e representatividade de grupos historicamente excluídos de instâncias e instituições fundamentais aos interesses, direitos e cidadania do conjunto da população brasileira.

Esperamos que as análises e os dados aqui apresentados contribuam para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral e político brasileiros, bem como ajudem a guiar tanto a comunidade científica quanto às organizações da sociedade civil que trabalham por uma democracia mais ampla e mais permeável. Por ora, comemoramos os avanços alcançados, mas nos mantemos vigilantes e demandantes de resultados ainda mais efetivos no que diz respeito à equalização do acesso aos postos de representação política entre gênero e raça.

# Referências bibliográficas

CAMPOS, Luiz Augusto, MACHADO, Carlos. **Raça e Eleições no Brasil**. Porto Alegre, RS: Zouk, 2020.

COLLINS, Patricia Hill e BILGE, Sirma. **Intersectionality: Key Concepts**. São Paulo. Boitempo, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. **Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color**. Stanford Law Review, v. 43, n. 6, 1991.

GONZALEZ, Lélia. "Por um feminismo afrolatinoamericano". **Revista Isis Internacional**, Santiago, v. 9, p. 133-141, 1988.

hooks, bell, **Teoria Feminista: Da Margem ao Centro**. São Paulo. Editora Perspectiva, 2019.

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

MATTOS, Enlinson; TEIXEIRA, Caroline Reis. Competição política e a resposta fiscal para municípios do Brasil. **Economia Aplicada**, v. 25, n. 4, p. 545-580, 2021.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. **Práticas de gênero e carreiras políticas:** vertentes explicativas. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 18, n. 3, pp. 653–679, set. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2010000300003>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PEIXOTO, Vitor. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil.** Rio de Janeiro. Tese de doutoramento defendida no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. 2010.

POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218–246, 2009. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/i20488164>>. Acesso em 12 set. 2022.

POWER, Timothy; RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo. Mapping Ideological Preferences in Brazilian Elections, 1994–2018: A Municipal-Level Study. **Brazilian Political Science Review**, 13 (1), pp. 1–27, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bpsr/a/g9ZMS7VwNWSm6QPQajNSMgk/?format=pdf&lang=en>>. Acesso em: 12 set. 2022

RAMOS, Luciana de O.; AMPARO, Thiago de S (coords.). **Cidades, raça e eleições** [recurso eletrônico]: uma análise da representação negra no contexto brasileiro - nota técnica n.1 (Série raça e eleições). São Paulo: FGV Direito SP, 2022. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10438/31309>>. Último acesso em: 26 set. 2022.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim;

JORDÃO, Fátima. (Org.). **Mulheres nas eleições de 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012a, pp. 417–452.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opin. Pública**, Campinas, vol. 18, n. 1, pp. 177–197, jun. 2012b. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/9dSM7QLtmYmCHfsGSWmMYmq/?lang=pt>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

SACCHET, Teresa. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 95, pp. 25–54, jul. 2018. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/812/81256886002/html/>>. Último acesso em: 25 jul. 2022.