

# Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020)

VITOR DE MORAES PEIXOTO<sup>I</sup>

LARISSA MARTINS MARQUES<sup>II</sup>

LEANDRO MOLHANO RIBEIRO<sup>III</sup>

## Introdução

A DESIGUALDADE de gênero na participação eleitoral é um tema que ganha ares dramáticos quando os dados brasileiros são descortinados. Há uma histórica e alarmante defasagem numérica entre a proporção de mulheres eleitoras e eleitas no país que suscitou uma série de inovações institucionais, cujo objetivo era o de fomentar a presença feminina nas arenas de poder político ocupado via eleições.

O objetivo deste artigo é analisar em que medida a introdução de aparatos institucionais de promoção de igualdade de gênero tem cumprido o objetivo central que é o de aumentar a presença feminina nas arenas de poder político no Brasil. Para fins puramente analíticos, dividiram-se as mudanças institucionais em três ondas: a primeira, trata-se das leis de cotas instituída na década de 1990 que reservava de 20% a 30% das vagas nas listas partidárias (também conhecidas como nominatas); a segunda onda também se refere à cotas, porém com o desenho institucional modificado, em 2009, para introduzir o caráter obrigatório do lançamento de candidaturas femininas como condição *sine qua non* para a existência de candidaturas femininas. Tanto a primeira quanto a segunda onda se referem exclusivamente às eleições proporcionais, utilizadas para distribuir as cadeiras dos cargos de vereador, deputado estadual/distrital e federal. Ambas são compostas por mecanismos institucionais cujas origens estão no poder legislativo.

A terceira onda de inovação institucional aqui analisada é mais abrangente, compreende três modificações na legislação eleitoral e foi protagonizada pelo poder judiciário. Em 2015, o STF declarou inconstitucional as doações de pessoas jurídicas às campanhas. Os partidos no Congresso responderam, em 2017, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). Em 2018, com vistas a promover a equidade entre homens e mulheres, a distribuição dos recursos de financiamento de campanhas, do fundo partidário, do

tempo de TV e rádio para propaganda eleitoral gratuita (HGPE) passou a ser proporcional de acordo com o percentual de candidaturas femininas, no mínimo de 30%, por decisões do STF e TSE. Ambas as alterações visavam uma atenuação da desigualdade de condições na competição eleitoral. A terceira onda, portanto, trata-se de um conjunto de mecanismos que visam ampliar a capacidade de competição feminina via distribuição de recursos partidários (diretos como FEFC e indiretos como HGPE) num contexto de proibição da participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas. Estas inovações foram introduzidas, sobretudo, pelo poder judiciário.

A cada uma dessas três ondas progressistas na promoção de igualdade de gênero na arena eleitoral brasileiras corresponde uma resposta conservadora das elites partidárias no sentido de mitigar ou mesmo impedir a eficácia das inovações institucionais. Nesse sentido, este trabalho inspira-se teoricamente no arcabouço construído por Albert Hirschman (1992) para analisar os grandes movimentos de criação e decantação de direitos civis, políticos e sociais, assim como as respectivas ondas reacionárias e conservadoras que mobilizaram as teses de futilidade, ameaça e efeitos perversos no intuito de frear as ondas progressistas. No caso aqui analisado, as estratégias das elites partidárias serão investigadas como obstáculos à maior participação das mulheres nas arenas de poder político eleitoral e manutenção do *status quo* de dominação masculina.

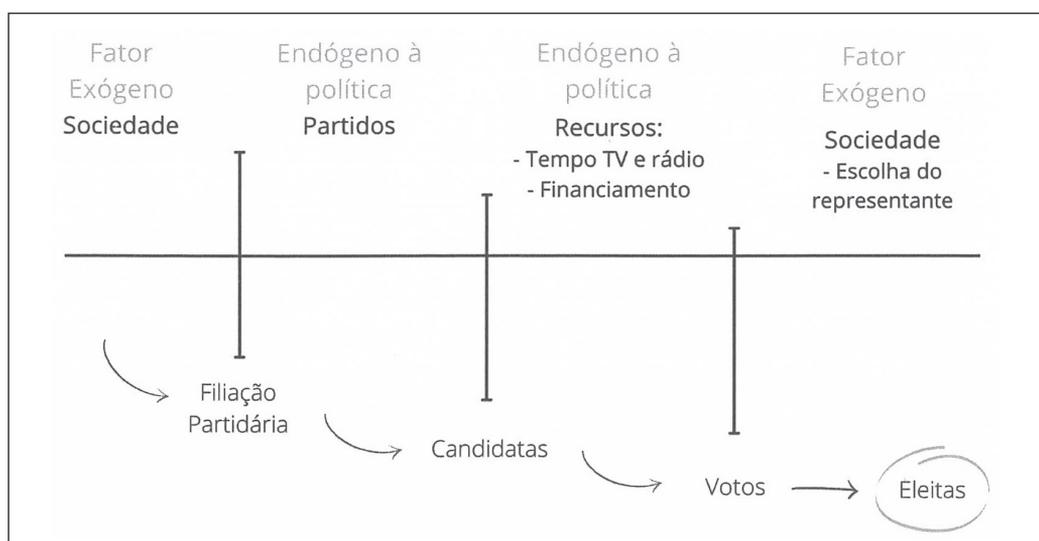
Para analisar os possíveis efeitos dessas três ondas de inovações institucionais sobre as estratégias partidárias e sobre os resultados eleitorais foram operacionalizadas quatro dimensões que se referem à participação eleitoral feminina: porcentagem de candidaturas, financiamento de campanhas, votos e cadeiras. Foram utilizados dados relativos a mais de 2,7 milhões de candidaturas em 12 eleições gerais e municipais ocorridas entre os anos 1998 e 2020 para todos os cargos, com exceção das eleições presidenciais.

A divisão do artigo está descrita da seguinte maneira. Além dessa introdução, são apresentados estudos que dissertam sobre alguns dos empecilhos exógenos à política da participação feminina, assim como apresentam-se pesquisas que discutem os impactos nas estruturas de representação derivados de aparatos legais como as cotas de gênero e o financiamento de campanhas. A terceira seção é reservada para a descrição dos aspectos metodológicos, assim como a exibição dos resultados. Por fim, são realizadas algumas considerações finais sobre os achados.

### **A disputa nos espaços de representação e o desempenho feminino: o contexto social e institucional**

A organização bibliográfica no presente trabalho se encontra dividida em dois momentos. O primeiro se encarrega de apresentar alguns dos obstáculos sociais que incidem na participação feminina. O segundo apresenta as principais mudanças institucionais ocorridas durante os doze anos da análise, o papel do financiamento de campanhas e a relação com o sucesso eleitoral feminino.

A participação das mulheres na política é um tema que tem gerado um debate teórico e metodológico rico e diversificado na academia. Entre os diferentes objetos de análise, destacam-se aqueles voltados para a identificação dos fatores que podem explicar a candidatura de mulheres (Fox; Lawless, 2012) e seu sucesso eleitoral (Araújo; Alves, 2007; Miguel, 2000; Sacchet; Speck, 2012b). Analiticamente, esses fatores dividem-se entre aqueles de natureza predominantemente social (fatores exógenos ao sistema político) ou institucional (endógenos ao sistema político) para explicar os motivos pelos quais há, comparativamente aos homens, poucas candidaturas femininas e baixa presença de mulheres nos poderes legislativo e executivo. A Figura 1 sintetiza os dois tipos de barreiras, exógeno e endógeno, às candidaturas de mulheres e o seu ingresso nos poderes executivos e legislativos.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 1 – Barreiras exógenas e endógenas à participação políticas das mulheres

Como exemplo das barreiras exógenas ao sistema político, um conjunto de análises chama a atenção para a realidade dual de papéis sociais exercidos pelas mulheres na vida cotidiana, ao exercerem concomitantemente atividades inerentes ao mercado de trabalho remunerado e a realização das obrigações do trabalho doméstico (Avelar, 1989). Essa dupla jornada é vista como uma barreira social para o ingresso das mulheres na política partidária, ao diminuir o tempo e a disposição das mulheres para participar do mundo da política (Biroli, 2016). Ao mesmo tempo, pode também ter efeitos para o sucesso eleitoral das mulheres, pois nas urnas as mulheres ainda precisariam romper com preconceitos de eleitores e eleitoras que as identificam como não naturalmente pertencentes ao campo da política, o que afetaria negativamente suas chances de serem votadas (Miguel; Queiroz, 2006, p.365).<sup>1</sup>

Outro tipo de estudo que foca nos fatores exógenos como primordiais relaciona o processo de socialização dos indivíduos à vontade de participar da política. Em estudo sobre ambição política, Fox e Lawless (2014) entrevistam 4 mil estudantes em faixas etárias de 13 a 25 anos nos Estados Unidos para investigar as possíveis variáveis que impulsionam o sentimento de ambição nos processos de socialização no início de vida e identificaram uma profunda diferença de gênero: a probabilidade de uma mulher jovem querer ocupar um cargo eletivo é de 35%, enquanto a de um homem jovem é de 48%. Como essa diferença se manifesta já na juventude, ou seja, sem momento anterior à ocupação de profissões associadas a candidaturas políticas, os autores concluem que o encorajamento dos pais, uma educação politizada, a participação em atividades competitivas e o senso de autoconfiança são fatores prévios que alimentam nos homens uma maior vontade de concorrer a cargos público. Não é objetivo deste artigo exaurir os fatores exógenos que explicam a participação das mulheres na política e seu desempenho nas eleições, mas ressaltar que as pesquisas nessa vertente mobilizam argumentos relacionados à inserção da mulher no mercado de trabalho, ao contato prévio com a política, à cultura política, ao processo de socialização entre outros como fatores determinantes de participação.

Os estudos que focam nas barreiras endógenas à política chamam a atenção para os aspectos institucionais que, por um lado, se manifestam no interior da estrutura partidária e limitam o lançamento de candidaturas femininas e, por outro, dificultam a competitividade das mulheres nas eleições. Pippa Norris (2013), por exemplo, postula a ideia de que os líderes partidários, ao exercerem suas prerrogativas partidárias no processo eleitoral, enviesam o recrutamento político de forma desfavorável às mulheres e minorias étnicas. Ou seja, a distribuição de poder e atribuições no interior das organizações partidárias exerce um filtro no recrutamento político, limitando as candidaturas de mulheres.

Outro fator fundamental para explicar os obstáculos do acesso feminino aos cargos eletivos é o tipo de sistema eleitoral. As fórmulas majoritárias beneficiam os candidatos que apresentam mais chance de obter o maior número de votos e, assim, dificultam o acesso de minorias menos visibilizadas na corrida eleitoral. Em contrapartida, os sistemas proporcionais são particularmente mais permeáveis à eleição de grupos minoritários como o de mulheres, pois apresentam menores barreiras para a conquista de uma cadeira no parlamento, em que mesmo os partidos com números baixos de votos conseguem conquistar uma posição (Bohn, 2009). No caso dos sistemas proporcionais, o modelo de listas adotado também pode ter um efeito relevante nas chances de eleições de mulheres. Os sistemas que adotam listas fechadas não permitem que o eleitor modifique a ordem dos candidatos estabelecida pelos partidos. Nesse caso, se houver uma regra de ordem alternada de gênero na lista, a tendência é que se crie uma proporção equilibrada de eleitos e eleitas (Nicolau, 2015). No caso das listas abertas, regra adotada no Brasil, o conjunto de candidatos selecionados

para participarem da corrida eleitoral depende da escolha dos eleitores e, por este motivo, não há garantia da eleição de mulheres (Nicolau, 2006).

Se, por um lado, reduzir as barreiras exógenas impostas à participação e representação das mulheres envolve mudanças socioculturais de médio e longo prazo, por outro, medidas legais podem e têm sido usadas para mitigar os efeitos negativos dos fatores institucionais de forma mais imediata. Nesse sentido, diversos países têm formulado propostas para uma distribuição mais equitativa de recursos financeiros e não financeiros entre homens e mulheres no interior dos partidos, como a definição de cotas de candidaturas e de recursos para as mulheres ou mesmo definição de cotas de representação legislativa para as mulheres (entre outras).

No caso brasileiro, uma medida adotada para mitigar as desproporções de gênero nas câmaras municipais, estaduais e federais foi a lei de cotas de candidaturas femininas. As cotas para candidaturas femininas foram instituídas pela primeira vez no Brasil no ano de 1995 pela Lei n.9.100 que regulamentou as eleições das prefeituras e câmaras municipais e pela Lei n.9.504 de 1997 referente às eleições estaduais e federais. Esses primeiros aparatos legais ficaram responsáveis por reservar de 20%<sup>2</sup> a 30% das vagas para as candidatas. Inicialmente, pela forma como as cotas foram implementadas não garantiu diretamente a eleição de mulheres. Após os primeiros anos de vigência da regra, as chances de mulheres vencerem eleições na verdade diminuíram. Nas eleições de 1998, por exemplo, foram eleitas quatro deputadas federais a menos (29) do que nas eleições anteriores (33) (Sacchet; Speck, 2012b).

Em um claro cenário de não modificação da sub-representação feminina, uma Reforma eleitoral em 2009, a Lei n.12.034, em alguma medida enfrentou essa limitação ao deixar claro a obrigatoriedade de preenchimento mínimo de 30% de candidaturas femininas e masculinas. A regulação determinou que esse percentual mínimo refletisse sobre o total de vagas apresentadas pelos partidos e não apenas sobre o registro dessas candidaturas.

No entanto, quase vinte anos após essas determinações legais, o quadro de inexpressiva presença feminina nos espaços representativos ainda continuava latente. Campos (2019) aponta para dois problemas centrais quanto à legislação de cotas: o percentual mínimo de 30% não está próximo de uma equidade de gênero e não existem instrumentos de punições previstos para atuar quando os partidos políticos não cumprirem o preenchimento das vagas femininas.

Além dessas fragilidades das cotas de candidaturas femininas, ainda existe a iniciativa, por parte dos partidos, de contornar essa legislação. Estudos evidenciam que há nas eleições brasileiras uma forte associação entre o gênero do candidato e o fenômeno de candidaturas laranjas (Wylie; Santos; Marcelino, 2019). Na tentativa de burlar o percentual mínimo de preenchimento das vagas femininas, os partidos políticos possuem o hábito de lançar candidaturas de mulheres apenas para preencher a obrigatoriedade formal. São as chamadas candi-

daturas laranja lançadas pelos partidos políticos, porém não recebem incentivos mínimos, como recursos financeiros e políticos, para se tornarem de fato viáveis eleitoralmente.

As estratégias para aumentar a presença feminina nas câmaras, porém, funcionam aquém do esperado quando comparados com outros países, como a Argentina, que instaurou lei de cotas de 30% e já alcançou resultados próximos aos percentuais mínimos. Como descrito até aqui, em suma, esse persistente cenário de sub-representação feminina pode estar vinculado a fatores como o baixo número de candidatas, o sistema de lista aberta, o nível de competição nas eleições, as burlas aos moldes legais executados pelos partidos políticos, a escolha do eleitor, entre outros.

Um ponto importante ressaltado pela literatura que versa sobre o tema da representação feminina aponta que essas propostas que visam promover a equidade de gênero não previu uma regra de distribuição de recursos para as candidatas mulheres. A legislação incentivou o lançamento de mulheres candidatas sem viabilizar uma real possibilidade de sucesso eleitoral. O acesso aos recursos é uma condição central para as chances eleitorais (Araújo; Borges, 2012) e, em grande medida, fica a cargo dos partidos políticos a definição do montante de recurso a ser investido nas candidaturas, logo o acesso aos recursos financeiros é considerado outro fator dificultador do ingresso feminino nos cargos representativos.

Os estudos sobre desempenho eleitoral postulam o financiamento de campanha como um dos recursos mais importantes para a eleição dos candidatos. A discussão acerca das dinâmicas do financiamento das campanhas ressalta uma relação entre dinheiro e eleições e coloca em evidência a importância da regulação desse recurso para a promoção da paridade de condições entre os candidatos na corrida eleitoral (Cervi, 2010; Sacchet; Speck, 2012b). Uma gama de resultados diferentes pode ser consumada a depender das normas que irão reger o funcionamento do sistema de financiamento dos partidos políticos. Nesse processo, os contornos legais desse recurso podem intensificar ou atenuar o papel dos partidos políticos, definir os níveis de intervenção do Estado, assim como ratificar desigualdades ou melhorar as condições de participação de diferentes grupos. A existência de mecanismos que possibilitem a fiscalização do cumprimento das normas do sistema de financiamento impostas pelos partidos políticos é fundamental para o controle do processo eleitoral democrático.

No Brasil, os moldes do financiamento e propostas de reformas são discutidos nas câmaras parlamentares desde 1999. De maneira geral, o debate gira em torno de proposições a respeito das fontes de arrecadação desses recursos, ora com vistas a garantir a exclusividade do Estado em prover essa receita, ora com propostas que estabeleçam um sistema privado de financiamento com dois tipos de origem: as doações de pessoas físicas ou pessoas jurídicas. Nesse contexto, surgem estudos que buscam dimensionar os impactos da composição do sistema de financiamento nos resultados eleitorais.

Os efeitos do sistema privado de financiamento foram estudados por Cervi (2010) com o intuito de ponderar as desigualdades de condições que esse tipo de fonte de recurso poderia instaurar em todo o processo eleitoral. Essa proposta de financiamento reúne doações realizadas pelos eleitores (pessoa jurídica), aqueles verdadeiramente participantes do processo democrático, e por empresas ou entidades interessadas em um contato com o Estado. Ao aferir separadamente as relações dessas duas fontes, de pessoas físicas e jurídicas, e as candidaturas de prefeitos para as capitais do país em 2008, além de encontrar uma clara correlação entre volume de recursos e voto, o autor afirma existir uma distorção relacionada a um tipo específico de fonte de doação, as realizadas por pessoas jurídicas, o autor chegar a essa conclusão ao observar uma relação direta entre essa fonte de financiamento e o desempenho eleitoral dos candidatos.

Pesquisas que têm como foco de investigação as finanças partidárias são essenciais para as dimensões de representação política e processos democráticos. É a partir dessas investigações que se consegue analisar, em certa medida, as práticas e estratégias partidárias na alocação dos recursos de campanha. Em um contexto eleitoral como o do Brasil, o financiamento de campanha se torna crucial para viabilizar uma candidatura e tornar esses candidatos competitivos. Por esse motivo, é tênue a relação entre a promoção da igualdade política, a distribuição dos recursos e os controles democráticos (Cervi, 2010).

No que tange à representação política de mulheres nos parlamentos, não é suficiente afirmar que o preconceito expressado pelo eleitor nas urnas é o único responsável pela baixa concentração feminina nesses locais, existem outros fatores intrínsecos ao sistema eleitoral que são capazes de moldar as preferências dos eleitores (Baldez, 2004), como um deles, os recursos financeiros destinados a cada candidatura.

No intuito de mensurar os efeitos das regras institucionais no desempenho de candidatas mulheres emerge uma corrente de estudos que se concentra em analisar os determinantes que corroboram com a capacidade de um candidato ser competitivo em cada ciclo eleitoral. Entre as razões já citadas que desfavorecem o desempenho das mulheres, existe o financiamento de campanha. Análises que permeiam a discussão das prestações de contas dos candidatos já constataram existir uma relação entre os percentuais financeiros arrecadados e o sucesso nas urnas (Sacchet; Speck, 2012b; Speck, 2005).

Com o objetivo de analisar a relação entre dinheiro, gênero e voto, Sacchet e Speck (2012a) estudaram as eleições para os cargos de deputados estaduais e federais no ano de 2006. Entre os principais achados, os autores ratificam a correlação entre recursos e a probabilidade de sucesso nas urnas e encontram que as mulheres arrecadam quantias significativamente menores quando comparadas com os candidatos do sexo masculino, tanto em nível individual ou agregado. Nesse cenário, os autores chegam a conclusão de que “o financiamento eleitoral é um dos principais fatores que explica o baixo desempenho eleitoral das mulheres” (Sacchet; Speck, 2012a, p.195).

Ainda com o objetivo de analisar o padrão de participação feminina nas corridas eleitorais para os cargos do legislativo e o dinheiro em campanhas, Sacchet e Speck (2012b) atribuem não apenas o baixo percentual de candidaturas de mulheres para explicar a sub-representação feminina, como também as condições de disputa entre os candidatos nas eleições de 2010. O foco dos autores é na disputa proporcional onde a variável sexo e financiamento tem um maior impacto significativo. Os resultados desse ano eleitoral também apontam uma alta correlação entre as receitas de homens e mulheres e as chances de sucesso eleitoral. Além disso, as principais diferenças entre os candidatos são as fontes de financiamento que compõem o recurso total de cada postulante. As mulheres tendem a disponibilizar menos recursos próprios em suas campanhas e os recursos provenientes dos partidos destinaram-se em maior quantidade aos homens.

Os estudos apontados até aqui mostram a relevância de duas dimensões da dinâmica do financiamento de campanha: a captação de recursos financeiros e o montante com que esses recursos são destinados às candidaturas femininas. Além desses fatores, Scheidweiler (2021) salientou a necessidade de se analisar as variações nos períodos em que esses recursos chegam até os candidatos como um fator influente no resultado eleitoral devido ao planejamento e execução das campanhas. O autor investiga os pleitos de 2014 e 2018, e aponta que há um padrão díspar na distribuição desses recursos. As campanhas femininas começam com poucos recursos e passam a receber montantes mais expressivos de dinheiro apenas na reta final. O autor argumenta que o fato de receber de maneira mais tardia os recursos ressalta o baixo compromisso dos partidos com as campanhas femininas e gera consequências negativas quanto ao tempo de organização, persuasão e diálogo com os alvos principais da comunicação política, os eleitores.

Ainda nessa toada de analisar o nível de comprometimento e responsabilidades dos partidos com a agenda de inclusão feminina, Sacchet (2020) analisa a primeira eleição após mudanças nas regras do financiamento das campanhas. O objetivo principal foi o de investigar o papel dos partidos como atores capazes de constranger o acesso das mulheres a essas arenas. Os achados indicam que mesmo após a vinculação obrigatória de 30% de recursos públicos transferidos pelos partidos, ainda foi possível encontrar um subfinanciamento das campanhas femininas em quase todos os partidos. Por mais que os partidos tenham, de maneira geral, cumprido a obrigatoriedade das cotas de recursos financeiros, uma parte expressiva das candidatas atingiu ao máximo 0,03% dos votos, o que indica que a maioria ainda não eram candidatas viáveis devido aos padrões de distribuição desses recursos.

As reformas do sistema de financiamento eleitoral não só determinam as novas regras do jogo como imputam desenhos representativos diferentes nas casas legislativas. Essas legislações podem tornar as condições de disputas mais igualitárias entre os proponentes ou podem reforçar os estados de desigualdades. O ano 2018 se configura como um marco na história política das mulheres

em busca de igualdade material e de representação (Campos, 2019). O julgamento da ADI 5617 feito pelo STF e TSE em 2018 vinculou a obrigatoriedade de um percentual dos montantes de financiamento de campanha e dos recursos de tempo de TV e rádio na mesma proporção mínima do número de candidaturas de gênero, ou seja, de 30%.

Outra importante mudança institucional foi aquela que alterou as estruturas do financiamento de campanhas entraram em vigor também a partir de 2018. A reforma eleitoral de 2015 vedou doações de empresas aos partidos políticos e as candidaturas. Com o intuito de substituir essa extinção, em 2017 foi criado um fundo público formado de recursos originários do Tesouro Nacional com a finalidade exclusiva de financiar as campanhas eleitorais no Brasil, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

As análises dos dados deste artigo visam observar as dinâmicas eleitorais como: o percentual de candidaturas, as despesas das campanhas femininas, os percentuais de votos e cadeiras conquistadas e as principais fontes que compõem os recursos arrecadados pelas mulheres relacionadas com as principais mudanças no sistema eleitoral e de financiamento de campanha.

A seção seguinte analisa as despesas declaradas de campanha, os votos e eleição de mulheres para os legislativos municipais, estaduais e federal (Câmara dos Deputados e Senado) e para as prefeituras e governo de estado entre 1998 e 2020. Essa análise longitudinal envolvendo cargos do legislativo e do executivo em todos os níveis da federação permite observar a dinâmica da participação das mulheres como candidatas e suas taxas relativas de sucesso eleitoral em associação com as mudanças legislativas adotadas para aumentar sua participação e sua competitividade eleitoral. Embora seja difícil atribuir uma causalidade direta da legislação nas variações de candidaturas e sucesso eleitoral das mulheres ao longo do tempo, é possível, a partir dessa análise, identificar indícios de seus efeitos e, conseqüentemente, apontar os possíveis avanços e persistências de barreiras à participação e representação das mulheres na política no Brasil.

### **Desempenho eleitoral das mulheres e os aparatos institucionais: o financiamento de campanha**

Esta seção analisa os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>3</sup> relativos aos 12 pleitos eleitorais, ocorridos entre 1998 e 2020, no intuito de observar a dinâmica do desempenho eleitoral das mulheres e o impacto de aparatos institucionais ao longo do tempo. Para esse fim, foram selecionadas cinco variáveis relativas à participação feminina nas eleições brasileiras: percentual de candidaturas (com e sem candidatas que obtiveram zero votos), o percentual de despesa de campanhas, percentual de votos e, por fim, o percentual de cadeiras conquistadas.<sup>4</sup>

No que concerne às candidaturas de mulheres, foi importante realizar um filtro para separar as candidatas que não obtiveram nenhum único voto. Esse passo foi tomado, pois, com o advento da obrigatoriedade de lançamento de

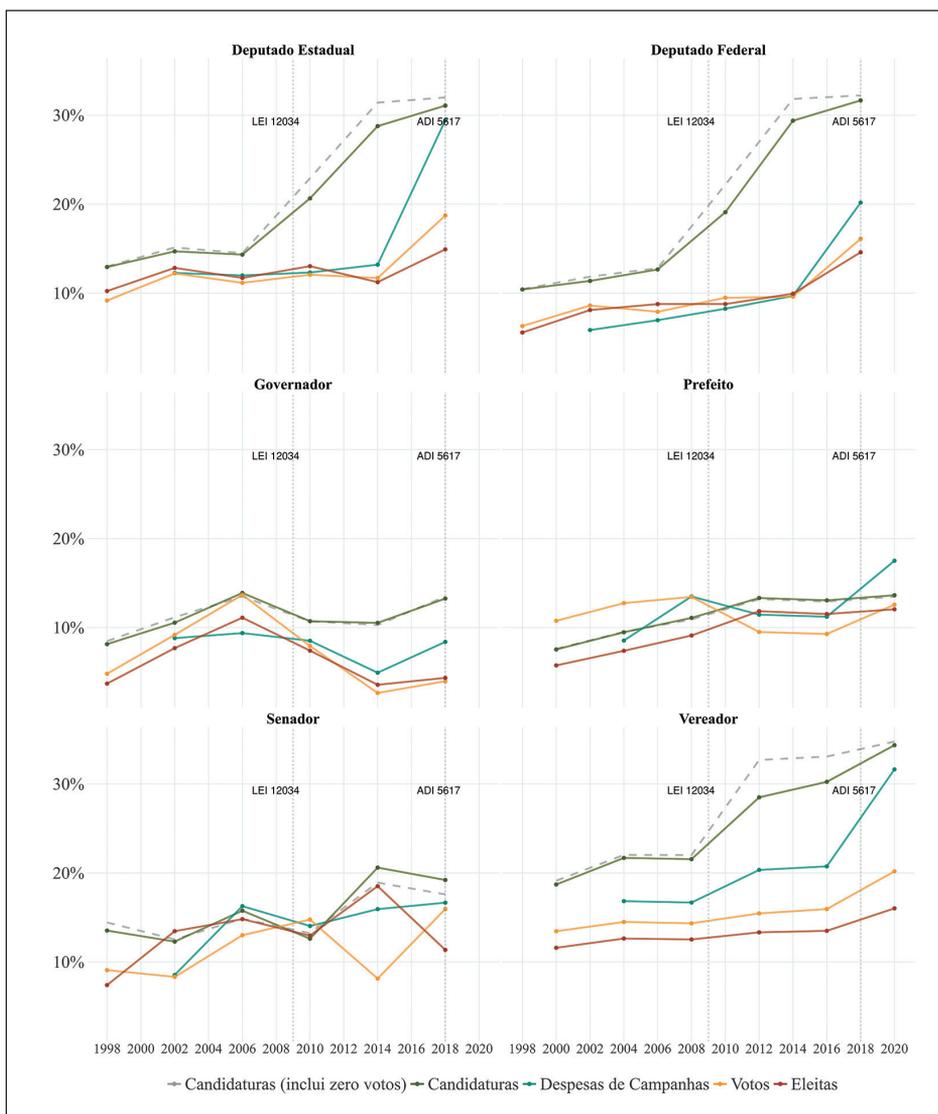
pelo menos 30% de candidatas mulheres em 2009, alguns partidos utilizaram como estratégia o lançamento de candidaturas fantasmas no intuito de burlar o constrangimento institucional. Essas candidaturas tinham o único objetivo de permitir que os partidos lançassem o maior número possível de candidatos do sexo masculino. As candidaturas ficaram conhecidas como fantasmas, pois existiam apenas no registro eleitoral e nem elas próprias votavam em si mesmas.

Podem-se observar no Gráfico 1 as linhas tracejadas referentes ao percentual total de candidaturas lançadas e, logo abaixo, a linha verde que exclui as candidatas com zero voto. Claramente há um descolamento das duas curvas a partir das eleições proporcionais entre 2010 e 2016 e uma convergência nas eleições a partir das eleições de 2018, quando se institui a obrigatoriedade de transferência de recursos proporcional ao número de candidatas. Em 2018 e 2020, as candidaturas femininas passaram a ser utilizadas pelos partidos para a transferência ilegal de recursos às candidaturas masculinas.

Há na literatura o uso indiscriminado do termo “candidatas laranjas” para designar as candidaturas femininas tanto para cumprir a proporcionalidade de gênero no número de candidaturas quanto a distribuição dos recursos do fundo eleitoral. No presente trabalho optou-se por separar os conceitos em candidaturas laranjas e fantasmas com o intuito de ressaltar as diferentes estratégias partidárias para burlar os distintos mecanismos institucionais de fomento à participação feminina. Enquanto as candidaturas fantasmas são estratégias para burlar as cotas obrigatórias instituídas em 2009, as laranjas são utilizadas para ludibriar a proporcionalidade obrigatória de recursos de campanhas instituída em 2018 pelo STF. As primeiras são estratégias construídas apenas para permitir a existência de candidaturas masculinas, já as últimas são utilizadas para lavar dinheiro do Fundo Especial para Financiamento de Campanhas (FEFC).

A partir das análises do Gráfico 1, é possível afirmar que nas eleições proporcionais (vereador, deputado estadual/distrital e deputado federal) há um crescimento lento e gradual, porém, constante de candidaturas femininas a partir de 2010, saindo do patamar de 10% a 15% em 1998-2000 para um pouco mais de 30% em 2018-2020. Foram necessários mais de 20 anos para atingir o patamar mínimo instituído pela lei das cotas em 2009. Esse crescimento de candidaturas foi resultado da segunda onda de incentivos institucionais, que teve impacto no número de candidatas, porém, sem resultados efetivos para a eleição de representantes femininas.

Dois são os indícios que apontam para a estratégia de burlar as regras de distribuição de recursos às mulheres ter ocorrido em 2020. O primeiro é que houve um aumento de 35% de mulheres candidatas a vice-prefeitas entre 2016 e 2020, enquanto as candidaturas a prefeita cresceram apenas 11,3%. Segundo, o cargo de prefeito é o único em que há maior proporção de recursos de campanhas destinados às mulheres do que o percentual de candidaturas.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral e base dos dados.

Gráfico 1 – Percentual de candidaturas femininas, financiamento de campanha, votos e cadeiras conquistadas por mulheres.

Após as mudanças institucionais ocorridas em 2009 e 2018, fica evidente como os partidos políticos se adaptam às regras e utilizam-se de estratégias heterodoxas (ou até ilegais) para contornar os novos moldes legais e perpetuar o estado das arenas políticas intactas. É perceptível que ao mesmo tempo que se desenvolvem recursos institucionais para incentivar o aumento da presença feminina nos cargos parlamentares brasileiros, “criam-se mecanismos que retroalimentam o *status quo*” (Bolognesi, 2012, p.126) e servem como barreiras para a participação e o sucesso eleitoral das mulheres.

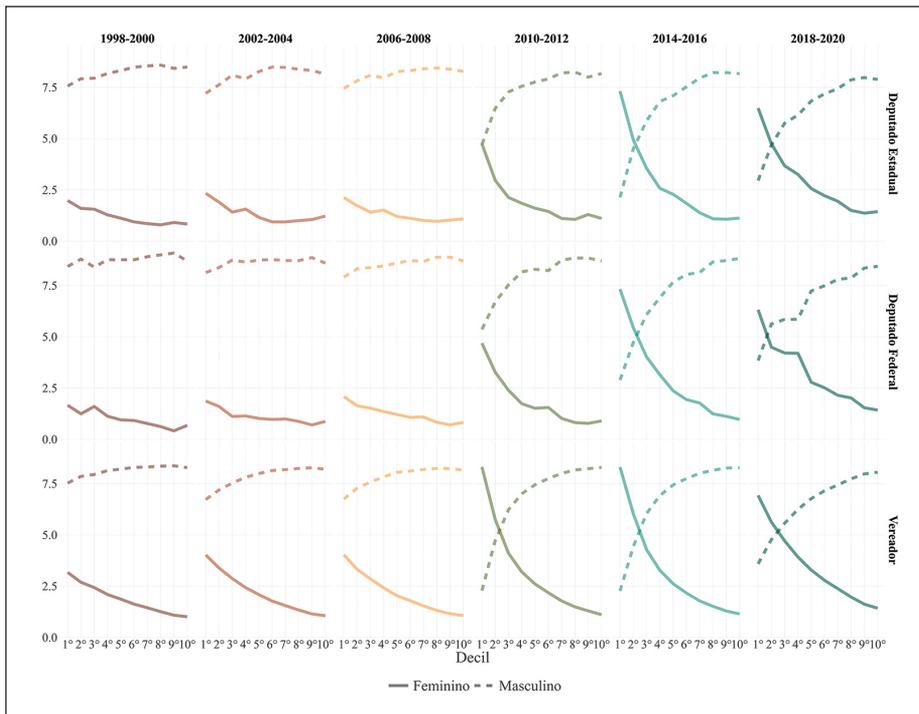
Nas eleições proporcionais se observam as maiores alterações das proporções de candidaturas femininas, sobretudo a partir de 2010, porém há pouco impacto tanto na proporção de votos quanto em cadeiras conquistadas pelas mulheres no período. Ou seja, o aumento de candidaturas não se traduz automaticamente em votos e cadeiras. As mulheres entram na corrida eleitoral incentivadas por mecanismos institucionais, mas sem o devido amparo de recursos financeiros necessários, o que as tornam pouco competitivas.

Uma forma de captar o desempenho dessas candidaturas no jogo eleitoral é identificar a posição que elas ocupam na competição. A heterogeneidade dos distritos eleitorais proporcionais nas eleições brasileiras torna ainda mais complexa a tarefa de produzir indicadores que sejam comparáveis – há uma enorme variedade de tamanho populacional e na magnitude tanto entre os estados quanto entre os municípios. Obter 0,5% dos votos para vereador em Varre-Sai é muito diferente de conquistar a mesma proporção de votos em São Paulo.

Por conta dessa complexidade, foi necessário ordenar as candidaturas para as eleições proporcionais de acordo com o percentual do quociente eleitoral obtido pelo candidato individualmente. Em seguida, esse indicador foi separado em decis em cada distrito eleitoral (estados para os candidatos a deputados e municípios para os candidatos a vereador). Opção metodológica semelhante foi utilizada por Campos e Machado (2020) quando os pesquisadores buscam observar a posição dos diferentes grupos raciais de acordo com o número de votos obtidos.

Dessa forma, foi possível classificar cada postulante de acordo com o respectivo decil na competição em uma eleição em um dado distrito de forma minimamente comparável espacial e temporalmente de acordo com o seu gênero e cargo. Estar no primeiro decil significa estar entre os 10% dos candidatos menos votados no seu distrito eleitoral. No lado oposto, estar no 10º decil significar estar entre os 10% dos candidatos com melhor desempenho em uma eleição para um cargo específico em um determinado distrito.

O passo seguinte foi verificar a composição de gênero em cada decil. No Gráfico 2 pode-se observar que, ao longo dos seis ciclos eleitorais analisados, a proporção de mulheres foi aumentando gradativamente até se igualar aos homens nos primeiros decis em 2010 nas eleições gerais. A partir de 2012, as mulheres já se tornam maioria nestas posições que reúnem as candidaturas com menor desempenho para vereador nas eleições municipais. No lado oposto, as posições de melhor desempenho na competição eleitoral ainda permanecem inalteradas sendo ocupadas majoritariamente por homens, há pouca ou nenhuma alteração nos últimos decis ao longo das duas décadas analisadas.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Gráfico 2 – Posição dos candidatos, em decis, na competição eleitoral.

Esses resultados refletem a entrada das candidaturas femininas na competição eleitoral numa posição extremamente desfavorecida. Participam, mas com pouquíssimas chances de serem eleitas. Esse aspecto é extremamente importante para se analisar o impacto das barreiras individuais de 10% do quociente eleitoral como requisito para um candidato assumir uma cadeira. A partir das eleições 2022 entrarão em vigor uma nova cláusula que excluirá da distribuição das sobras os candidatos que não alcançarem ao menos 20% do quociente eleitoral. A se repetir o desempenho histórico como o que foi aqui analisado, novamente as candidaturas femininas serão as mais prejudicadas proporcionalmente.<sup>5</sup>

As curvas do percentual de financiamento, de votos e cadeiras permaneceram praticamente inalteradas até 2018, quando finalmente o STF decidiu que a distribuição dos recursos do fundo eleitoral deve também respeitar a proporcionalidade de gênero. Somente a partir de então que se observou um ponto de inflexão das curvas de financiamento que, por sua vez, refletiu nas curvas de proporção de votos e cadeiras conquistadas pelas candidaturas femininas. Esse é o resultado da terceira onda de inovação institucional que instituiu a proporcionalidade na distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) num contexto de proibição de financiamento de empresas.

Os resultados indicam que as candidaturas femininas das eleições proporcionais não receberam necessariamente os 30% dos recursos a partir de 2018.

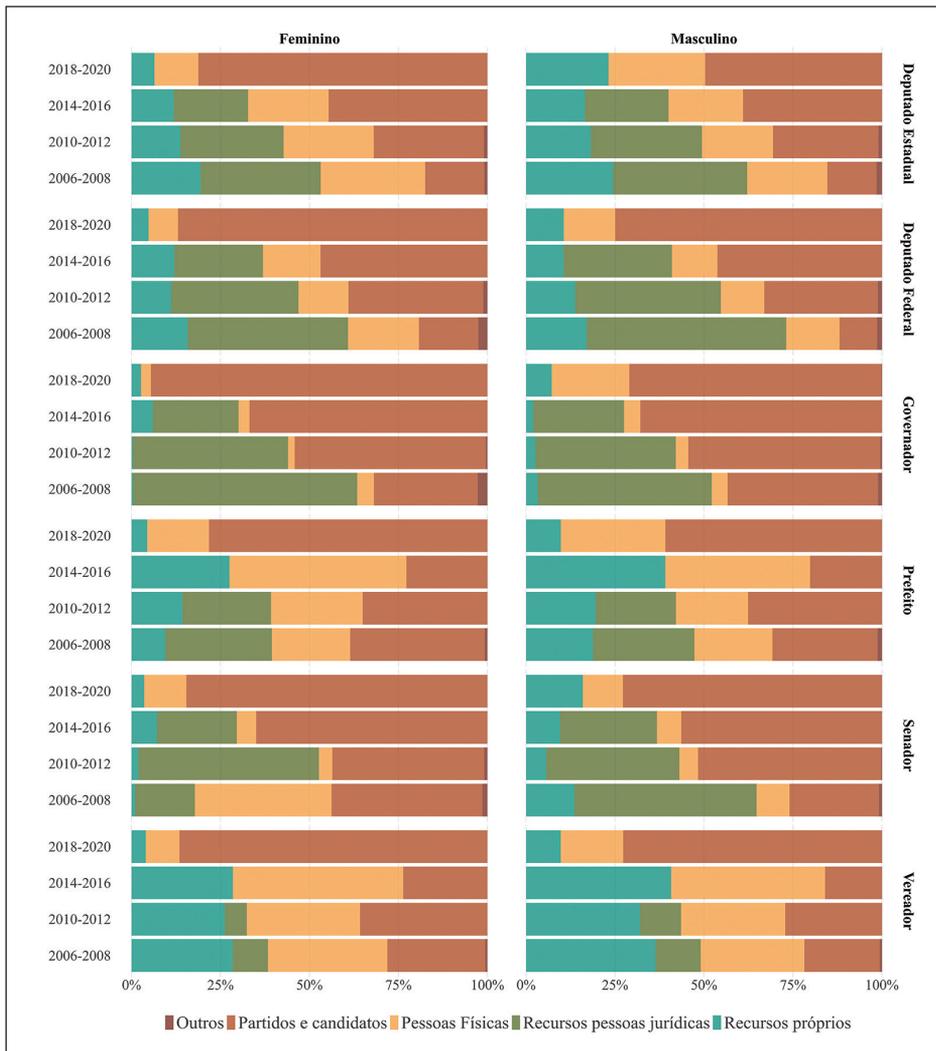
Legalmente os partidos devem financiar as candidaturas para cargos tanto proporcionais quanto para majoritários. E é nesse ponto que pode surgir uma nova estratégia para contornar o incentivo institucional para a participação feminina via financiamento: os partidos podem financiar campanhas masculinas com recursos que deveriam ser destinados às mulheres desde que tenham mulheres compondo as chapas nas eleições majoritárias (inclusive como vices). Não há valores mínimos estabelecidos nem para candidaturas femininas individualmente, nem para cargos, cabendo aos partidos estabelecer os critérios e as estratégias de distribuição interna. Dessa forma, uma candidatura a vice-prefeita pode obter todo o recurso mínimo exigido para as campanhas femininas de um partido em um determinado município e todo o restante dos recursos ser distribuído entre os homens candidatos a vereador. Essa estratégia é uma típica reação conservadora dos partidos que visa frear a introdução de mecanismos de promoção de igualdade de gênero nas disputas eleitorais.

Como consequência da terceira onda de inovação institucional, houve uma estatização do financiamento das candidaturas. Tanto as campanhas de candidatos masculinos quanto as femininas passaram a ter os fundos partidários como os principais financiadores das campanhas, porém, as consequências não foram idênticas para ambos os sexos. Nas eleições para vereador, os recursos partidários<sup>6</sup> passaram de 30%, em 2016, para 86,5% do total de receitas das candidaturas femininas em 2020; e de 16% para 73% das candidaturas masculinas no mesmo período.

O mesmo fenômeno pode ser observado para os cargos de deputados estadual/distrital e deputado federal. Com o fim do financiamento de empresas houve uma resposta do sistema político que criou um fundo eleitoral bilionário para suprir a ausência das doações que passaram a ser proibidas. Ao contrário do que alguns imaginavam, as doações de pessoas físicas não foram incentivadas a ponto de substituir as empresas (pelo contrário, perderam importância relativa para as eleições em todos os cargos), foi o Estado que passou a bancar as candidaturas.

O efeito não esperado e desejável da estatização das campanhas adveio com obrigatoriedade da proporcionalidade imposta pelo STF. O fato de os partidos serem obrigados a financiarem as campanhas respeitando as proporcionalidades de gênero na distribuição dos recursos, num contexto em que os recursos partidários são absolutamente majoritários, acabou por mitigar a desigualdade de oportunidade de gênero na competição eleitoral.

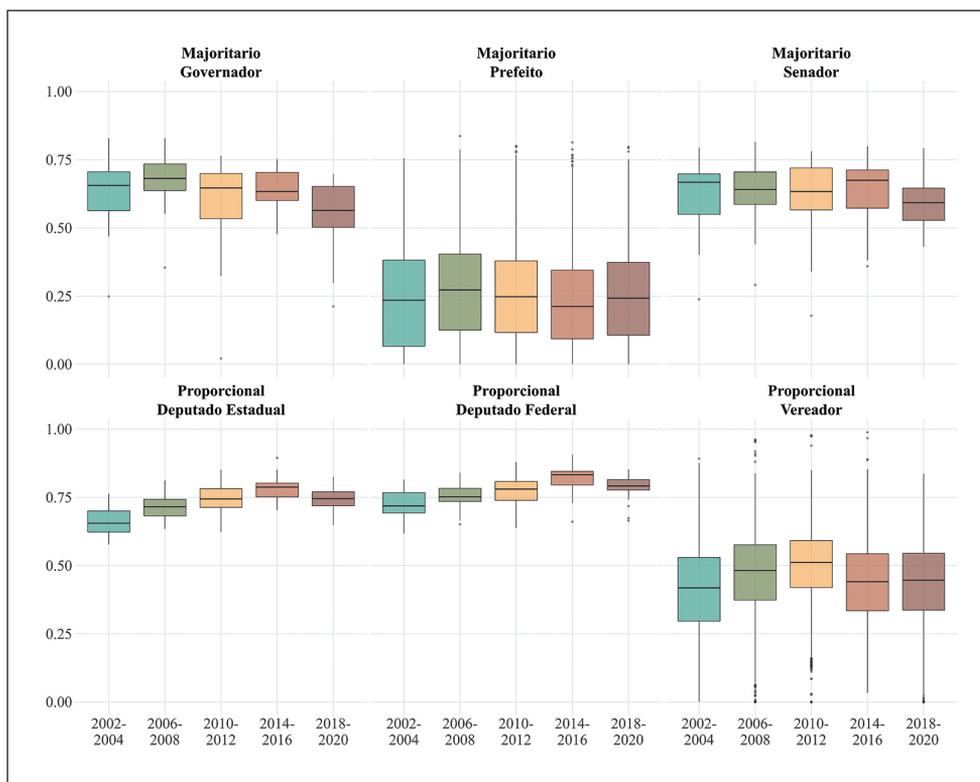
Para operacionalizar o conceito de desigualdade no uso de recursos na competição eleitoral foram calculados o índice de Gini para os pleitos por cargo e ano para cada distrito eleitoral entre os anos 1998 e 2020. O cálculo levou em consideração a despesa eleitoral declarada pelos candidatos, a unidade de análise é a candidatura individualmente, já a unidade de agregação é a unidade eleitoral (distrito eleitoral e cargo disputado). O índice varia de zero a um, e quanto maior o valor maior é a desigualdade entre os candidatos na disputa para um determinado cargo em uma eleição específica.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral e base dos dados.

Gráfico 3 – Percentual de recursos de campanhas por origem, sexo e cargo (2006-2020).

Com exceção das eleições para prefeitos, todos os demais cargos apresentaram uma pequena diminuição das desigualdades a partir de 2016, exatamente quando coincide com a proibição do financiamento oriundo de pessoas jurídicas pelo STF. As eleições mais desiguais continuam sendo para os cargos de deputado federal e estadual/distrital, seguidas das eleições para Senador. Por outro lado, as eleições para vereador são as mais igualitárias – o que condiz com a teoria que traz as Câmaras de Vereadores como as portas de entrada para a política. Esse achado também coaduna com o fato de serem as eleições proporcionais municipais as mais porosas à participação feminina, pois é onde se encontram percentualmente mais candidatas, maior proporção de recursos de campanhas, maior desempenho em votos e de cadeiras conquistadas por mulheres.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral e base dos dados.

Gráfico 4 – Desigualdade geral na distribuição dos recursos financeiros por ciclos eleitorais 1998-2020

Para sintetizar todos os achados do presente trabalho, foi elaborado o Quadro 1 que contém os principais resultados relativos às ondas institucionais, estratégias partidárias de reação conservadora e os respectivos impactos sobre a presença feminina nos espaços de representação.

### Considerações finais

Na história recente das eleições brasileiras nunca houve duas eleições consecutivas regidas pelas mesmas regras. Houve modificações de diversos dispositivos legais que alteraram a estrutura de oportunidades dos partidos e candidatos. No que concerne à participação feminina, houve três ondas de inovações institucionais que visavam incentivar a inclusão das mulheres nas arenas formais de poder, sobretudo, nas arenas legislativas (câmaras municipais, assembleias estaduais e câmara dos deputados).

A primeira onda se iniciou com a introdução de reserva de vagas nas nominatas dos partidos políticos em 1995, válidas para as eleições municipais de 1996. O quadro de exclusão das mulheres permaneceu praticamente inalterado, pois os partidos podiam lançar grande número de candidaturas e a cota de 20% reservada não alterou o *status quo*. Nessa mesma onda, em 1997, a cota foi am-

Quadro 1 – Ondas de inovação institucional e os respectivos impactos na eleição de mulheres

Ondas	Instrumentos legais	Inovação institucional	Estratégias Partidárias Adaptativas	Impacto na representação feminina
1ª (1995-97)	Lei n.9.100 e 9.504	Reserva de vagas nas nominatas partidárias.	Sobra de vagas. Os partidos não preenchiem os 20-30%.	Nenhum
2ª (2009)	Lei n.12.034	Obrigatoriedade de lançamento de candidaturas femininas (30%).	Candidaturas fantasmas.	Efeitos fortes na proporção de candidaturas, porém sem efeitos na representação feminina.
3ª (2015-18)	Minirreforma eleitoral. ADI 4650 Lei n.13.165/15 ADI 5617/18	Proibição do financiamento de empresas e distribuição proporcional de recursos financeiros e HGPE.	Candidaturas laranjas e mulheres como vices nas chapas masculinas.	Efeitos moderados na distribuição de recursos e fracas na representação feminina.

Fonte: Elaborado pelos autores.

pliada para 30% das vagas e foi expandida também para as eleições proporcionais para as assembleias legislativas estaduais e para a câmara dos deputados. Mais um esforço legislativo sem grandes efeitos sobre o total de mulheres candidatas e, por conseguinte, nenhuma mudança significativa no percentual de eleitas.

A segunda onda foi introduzida pela criação das cotas obrigatórias em 2009, que passou a restringir o número de candidaturas masculinas proporcionalmente ao número de candidatas femininas. Os partidos passaram a ser obrigados a preencher as vagas destinadas às mulheres e não mais a apenas reservá-las como nas legislações anteriores. A consequência foi uma explosão no percentual de candidatas mulheres, principalmente, a partir das eleições municipais de 2012, pois a Justiça eleitoral passou a fiscalizar o cumprimento da cota que não havia sido observada pelos partidos nas eleições nacionais de 2010. O efeito perverso foi a introdução de muitas candidaturas femininas fantasmas cujo objetivo era simplesmente cumprir um dever legal e permitir o lançamento de candidaturas masculinas. Não se observaram grandes alterações nem no percentual de votos nem no percentual de eleitas como resultado dessa segunda onda de inovação institucional. Os partidos adaptaram suas estratégias de forma a burlar a legislação e não alterar o *status quo* de exclusão das mulheres nas arenas legislativas.

A terceira onda adveio em uma intervenção do poder Judiciário e foi a única a provocar mudanças significativas na estrutura de oportunidades do sis-

tema eleitoral brasileiro. Em 2018, primeiro o STF e em seguida o TSE, decidiram que tanto os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) quanto o tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) deveriam obedecer às regras de distribuição que garantisse a proporcionalidade de gênero. Foi quando se observou uma inflexão na curva de percentual de despesas das candidaturas femininas com impacto nas curvas de votos e, por sua vez, de percentual de cadeiras conquistadas nas eleições proporcionais. Houve um aumento de 51% no número de eleitas para a Câmara dos Deputados (de 51 em 2014 para 77 em 2018) e de 41% nas Assembleias Legislativas estaduais (114 em 2014 para 161 em 2018).

O aumento no percentual de despesas de campanhas femininas também foi sentido nas eleições municipais de 2020 (foi de 21% do total de despesas em 2016 para 31% em 2018). O impacto das despesas nos votos e nas cadeiras foi amortecido pelas estratégias dos partidos em utilizar recursos destinados às mulheres com dobradinhas com homens. Foram encontradas evidências desta estratégia de burlar a cota de gênero no aumento desproporcional de candidaturas a vice-prefeita em relação ao aumento no número de candidaturas a prefeitas.

Nas três ondas de inovações institucionais de incentivo à igualdade de gênero na representação política houve resistências por parte dos partidos que visavam contornar e mitigar os incentivos à participação de mulheres na política. A cada onda houve uma resposta do sistema político na tentativa de amortecer os impactos progressistas. Na primeira onda, os partidos simplesmente ignoram a reserva de vagas. Na segunda onda, cujas candidaturas se tornaram obrigatórias, as estratégias foram lançar candidaturas fantasmas que não concorriam de fato e nem as próprias candidatas votavam em si mesmas. Na terceira onda, quando a distribuição dos recursos de financiamento de campanha e HGPE passaram a ser proporcionais, os partidos reagiram com lançamento de candidatas laranjas que repassaram recursos para outros candidatos masculinos.

Ainda há um longo caminho a ser percorrido quando o assunto é a efetiva participação das mulheres na política. As análises longitudinais empreendidas neste artigo demonstraram que os avanços na promoção da igualdade de gênero na participação política têm sido lentos e graduais, e que o aperfeiçoamento das instituições não pode desprezar o caráter conservador adaptativo dos partidos políticos, que agem no sentido de mitigar os avanços progressistas.

## Notas

1 Nessa linha, um estudo realizado por Fox e Lawless (2012) constatou que as mulheres que ocupam postos de chefia similares aos de homens têm menos chances de cogitar se candidatar, ao perceberem que os custos de uma candidatura são mais elevados do que os benefícios. Esses custos se relacionam com responsabilidades femininas com as tarefas domésticas e o cuidado com os filhos. “As diferenças de gênero fundamentais estão situadas na fase do processo eleitoral em que ocorre o surgimento dos candidatos.

- As mulheres têm muito menos probabilidades do que os homens de surgir do pool de candidatos potenciais e concorrer a cargos eletivos” (Fox; Lawless, 2012, p.151).
- 2 A Lei n.9.100 de 1995 reservava apenas 20% das vagas para os legislativos municipais. A Lei n.9.504 estendeu esse percentual para 30% ao regular tanto as eleições municipais, quanto as estaduais e federais.
  - 3 Os dados foram baixados diretamente do repositório do TSE, com exceção dos dados de despesas eleitorais que foram obtidos no site da iniciativa *base dos dados*, que disponibiliza bancos de dados tratados de bases oficiais (<https://basedosdados.org/>). Data de acesso: julho de 2022.
  - 4 Os percentuais foram calculados com base no total de candidaturas dos diferentes cargos para o mesmo ano. Não foram levados em conta os distritos eleitorais para se evitar realizar médias de médias.
  - 5 Ver simulação no Anexo.
  - 6 As receitas oriundas de partidos e candidatos foram unificadas. É comum a doação entre partidos e candidatos de uma mesma coligação e representam basicamente o mesmo fenômeno para o que se pretende aqui neste artigo.

## Referências

- ARAÚJO, C.; ALVES, J. E. D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, v.50, n.3, p.535-77, 2007.
- ARAÚJO, C.; BORGES, D. O gênero, os elegíveis e os não-elegíveis: uma análise das candidaturas para a Câmara Federal em 2010. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p.370.
- AVELAR, L. *O segundo eleitorado: tendências do voto feminino no Brasil*. 2.ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1989. v.1.
- BALDEZ, L. Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, v.29, n.2, p.231-58, 2004.
- BIROLI, F. Divisão Sexual do Trabalho e Democracia. *Dados*, v.59, n.3, p.719-54, set. 2016.
- BOHN, S. Mulheres brasileiras na disputa do legislativo municipal. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v.35, 2009.
- BOLOGNESI, B. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, v.1, n.12, p.18, 2012.
- CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2020.
- CAMPOS, L. F. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Revista Direito e Práxis*, v.10, n.1, p.593-629, mar. 2019.
- CERVI, E. U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4, p.135-67, 2010.

FOX, R. L.; LAWLESS, J. L. Entrando na arena?: gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.8, p.129-63, ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Uncovering the Origins of the Gender Gap in Political Ambition. *American Political Science Review*, v.108, n.3, p.499-519, ago. 2014.

HIRSCHMAN, A. O. *A retórica da intransigência*: dois anos depois. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

MIGUEL, L. F. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n.44, out. 2000.

MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. DE. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v.14, n.2, p.363-85, set. 2006.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v.49, n.4, p.689-720, 2006.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Eleitorais*. [s.l.] FGV, 2015.

NORRIS, P. Recrutamento político. *Revista de Sociologia e Política*, v.21, n.46, p.11-32, jun. 2013.

PEIXOTO, V. de M. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *São Paulo*, v. 35, p. 26, 2009.

SACCHET, T. A culpa é dos partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. In: *Mulheres, poder e ciência política*. Campinas: Editora da Unicamp, 2020. v.1, p.75-108.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opin. Pública*, v.18, n.1, June 2012a.

\_\_\_\_\_. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012b. p.37.

SCHEIDWEILER, G. O Timing do Financiamento Eleitoral em Campanhas Eleitorais de Mulheres. *Compolítica*, v.65, n.8, p.770-1, 2021.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, v.6, n.2, p.123-59, 2005.

WYLIE, K.; SANTOS, P. dos; MARCELINO, D. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. *Opinião Pública*, v.25, n.1, p.1-28, abr. 2019.

*RESUMO* – Este artigo apresenta uma análise longitudinal das inovações institucionais nos mecanismos de promoção à igualdade de gênero na arena eleitoral brasileira nas últimas três décadas. São analisadas as três ondas de criação de instrumentos legais e as três reações adaptativas nas estratégias partidárias. Foram mobilizadas evidências empíricas das eleições gerais e municipais entre 1998 e 2020 no intuito de analisar a evolução da participação eleitoral feminina em quatro dimensões: candidaturas, despesas de campanha, votos e cadeiras conquistadas. Os resultados demonstraram que as duas primeiras ondas

de inovações institucionais que introduziram as cotas por reserva de vagas (1995-1997) e a obrigatoriedade de preenchimento de candidaturas femininas (2009) tiveram suas efetividades mitigadas pelas reações conservadoras das estratégias partidárias. Apenas na terceira onda (2015-2018), advinda do poder judiciário, que proibiu o financiamento empresarial e instaurou a proporcionalidade de gênero na distribuição de recursos partidários, houve impactos significativos na representação feminina. Mesmo essas últimas inovações tiveram seus efeitos mitigados por estratégias adaptativas dos partidos que visavam a manutenção do *status quo* de uma representação predominantemente masculina. Estas estratégias têm dificultado o progresso da promoção de igualdade de gênero na arena eleitoral, tornando-o mais lento e gradual do que o preconizado pelos instrumentos legais.

*PALAVRAS-CHAVE:* Sub-representação feminina, Eleições, Cotas de gênero, Financiamento de campanhas, Sucesso eleitoral.

*ABSTRACT* – This paper presents a longitudinal analysis of institutional innovations in mechanisms to promote gender equality in the Brazilian electoral arena in the last three decades. The three waves of creation of legal instruments and the three adaptive reactions in party strategies are analyzed. Empirical evidence from the general and municipal elections of 1998 and 2020 was mobilized to analyze the evolution of female electoral participation in four dimensions: candidacies, campaign expenses, votes and seats won. The results show that the first two waves of institutional innovations that introduced quotas for reserved seats (1995-1997) and the mandatory filing of female candidates (2009) had their effectiveness mitigated by conservative reactions of party strategies. Only the third wave (2015-2018), arising from the Judiciary, which prohibited business funding and established gender proportionality in the distribution of party resources, had significant impacts on female representation. Yet, even the effects of these last innovations were mitigated by adaptive strategies of parties that aimed to maintain the status quo of a predominantly male representation. These strategies have hampered the progress of promoting gender equality in the electoral arena, making it slower and more gradual than what is advocated by legal instruments.

*KEYWORDS:* Female underrepresentation, Elections, Gender quotas, Electoral funding, Electoral success.

*Vitor de Moraes Peixoto* é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense onde é membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. @ – [moraespeixoto@gmail.com](mailto:moraespeixoto@gmail.com) / <https://orcid.org/0000-0001-6618-3311>.

*Larissa Martins Marques* é mestranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. @ – [larissamarquess@gmail.com](mailto:larissamarquess@gmail.com) / <https://orcid.org/0000-0003-1618-1742>.

*Leandro Molhano Ribeiro* é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de

Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É professor do mestrado em Direito da Regulação e do curso de graduação em Direito da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro. @ – leandro.molhano@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-0827-6103>.

Recebido em 29.8.2022 e aceito em 15.9.2022.

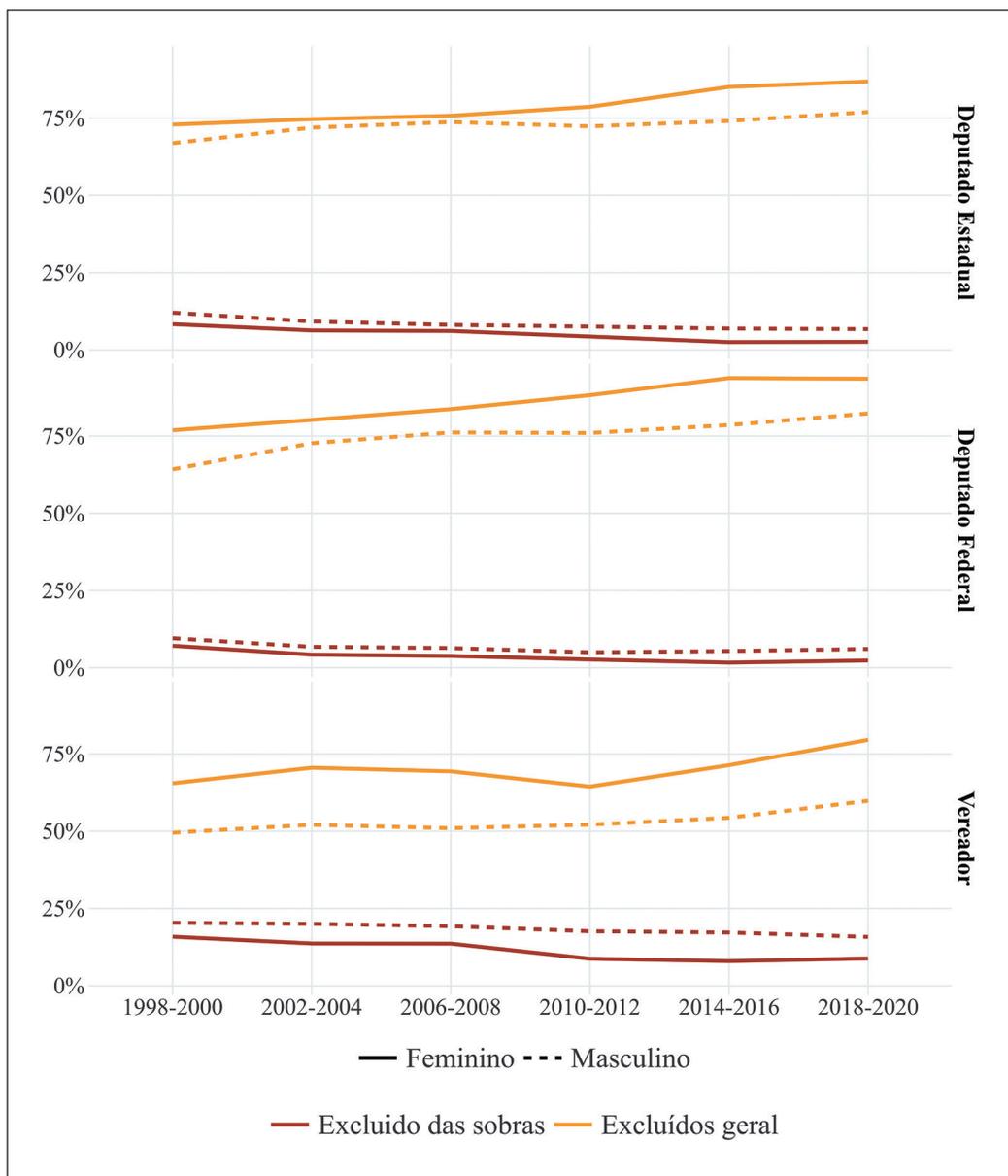
<sup>I</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Campos, Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>II</sup> Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

<sup>III</sup> Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.

## ANEXO I

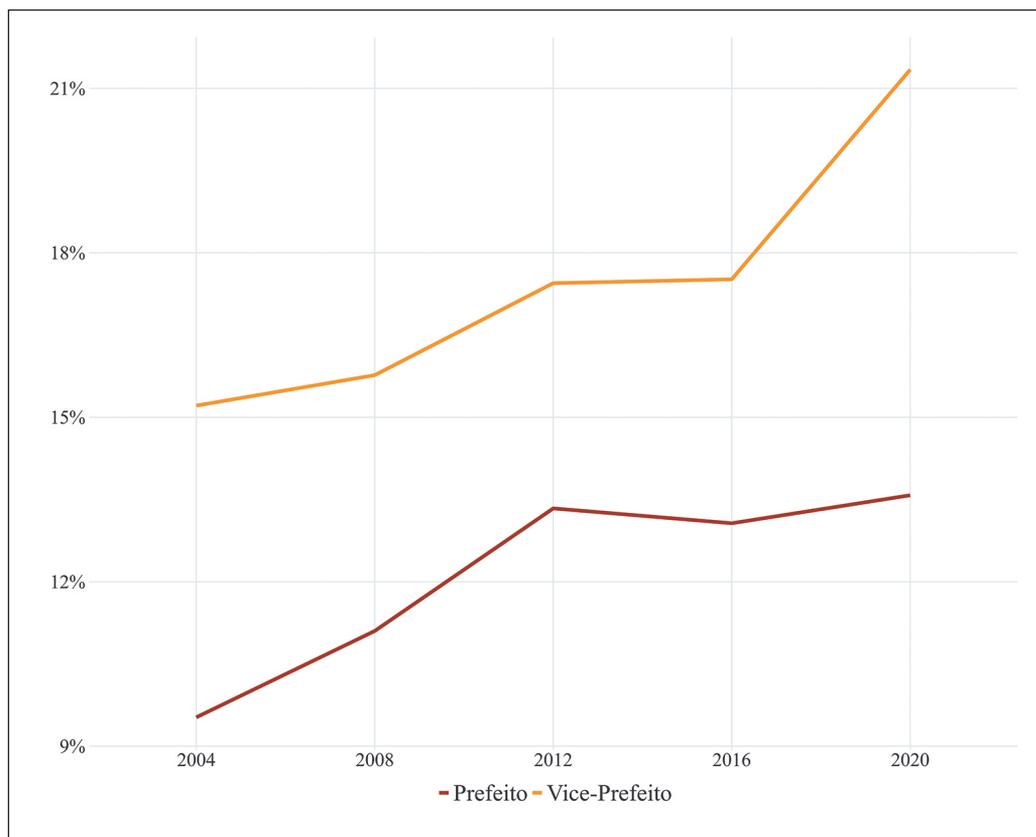
A título de exercício foram simulados as exclusões de candidaturas de acordo com o gênero:



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Gráfico 1 Anexo – Percentual de candidaturas excluídas por barreiras individuais

## ANEXO 2



*Fonte:* Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Gráfico 2 Anexo – Percentual de mulheres nas eleições majoritárias municipais (2004-2020)