



Pedro  
Telles



# democracia de *quem*?

Um estudo sobre  
desigualdades e  
eleições no Brasil

Pedro  
Telles

# democracia de *quem*?

Um estudo sobre  
desigualdades e  
eleições no Brasil

---

Pesquisa desenvolvida em 2019,  
como parte do programa Atlantic  
Fellows for Social and Economic  
Equity, da London School of Eco-  
nomics and Political Science (LSE).

Pesquisa, Entrevistas e Redação  
**Pedro Telles**

Colaboração  
**Ana Carolina Evangelista**

Revisão  
**Ana Cíntia Guazzelli**

Coordenação Editorial  
**Marcelo Bolzan**

Projeto Gráfico e Diagramação  
**Victoria Carvalho**

## Sobre o autor

**Pedro Telles** é um Atlantic Fellow for Social and Economic Equity na London School of Economics and Political Science (LSE).

Também é co-fundador da Bancada Ativista, movimento cívico focado em eleger ativistas para o poder legislativo. Atualmente ocupa a função de chefe de gabinete do mandato coletivo do movimento na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, onde nove ativistas foram eleitos juntos para uma vaga de deputado estadual com mais de 149 mil votos.

Com grande experiência em advocacy, mobilização social e desenvolvimento de políticas públicas, ele também é colaborador de diversas organizações e movimentos da sociedade civil. Sua trajetória inclui atuação no Advocacy Hub, Greenpeace, Oxfam, Luminare, Fundo Brasil de Direitos Humanos, Engajamundo e The Elders, entre outros, tendo vivido e trabalhado em vários países da América Latina, Europa, África e Ásia.

Tem mestrado com distinção pelo Institute of Development Studies (IDS) da Universidade de Sussex, pós-graduações em Economia e em Ciência Política, e bacharelado em Comunicação Social.

## Instituto Update

O **Instituto Update** é uma organização da sociedade civil que pesquisa e fomenta a inovação política na América Latina - novas práticas políticas que aproximam cidadãos e cidadãs da política, combatem desigualdades e fortalecem a democracia - com foco principal na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Os projetos são desenvolvidos a partir de duas estratégias: gerar Visibilidade e impulsionar a Viabilidade desse ecossistema de inovação. Em Visibilidade, estão as pesquisas que analisam comportamentos políticos emergentes na América Latina e geram conteúdos com linguagens, formatos e narrativas acessíveis para difundir uma visão inspiradora e aproximar cidadãos e cidadãs da política institucional. Em Viabilidade, são desenvolvidas ferramentas, tecnologias, formações e capacitações para impulsionar a inovação política em campanhas e mandatos.

Saiba mais em [www.institutoupdate.org.br](http://www.institutoupdate.org.br)

# Índice

**Sumário executivo** pg.5

**1. Introdução** pg.10

**2. Metodologia  
de pesquisa** pg.13

**3. Breve panorama  
geral do sistema  
eleitoral brasileiro** pg.15

**4. Pensamento sistêmico  
aplicado ao sistema  
eleitoral brasileiro** pg.17

**5. O impacto das  
desigualdades  
nas eleições** pg.20

5.1. Acesso a redes de apoio estratégicas

5.2. Disponibilidade de tempo

5.3. Apoio do partido

5.4. Risco de violência, hostilidade  
e discriminação

5.5. Complexidade burocrática

5.6. Ausência de políticas de ação afirmativa

5.7. Debate público em torno do tema das  
desigualdades na política

**6. Conclusão** pg.37

**7. Referências** pg.42

**8. Anexo** pg.47

# Sumário executivo

No Brasil, a quarta maior democracia do mundo, 85% dos membros do Congresso são homens e 76% são brancos, deixando mulheres, negros e indígenas drasticamente sub-representados. O patrimônio declarado médio de um congressista é de R\$ 3,6 milhões, sendo que 49,7% deles possuem mais de R\$ 1 milhão, o que os coloca no grupo dos 0,1% mais ricos da população enquanto 27% dos brasileiros vivem na pobreza.

Níveis semelhantes de desigualdades na política são encontrados em muitos outros países, e isso não acontece por acaso. A forma como nossos sistemas políticos são construídos e operados hoje reproduz e reforça injustiças e desequilíbrios estruturais da sociedade. Isso se deve, em grande parte, à maneira como as eleições funcionam, baseadas em regras e dinâmicas que favorecem candidatos que vêm de contextos privilegiados.

Com base em uma extensa revisão bibliográfica e entrevistas em profundidade, este estudo explora quais são os principais fatores relacionados a desigualdades que tornam difícil ou impossível para mulheres, negros e pessoas de baixa renda se candidatarem e serem eleitas ao Poder Legislativo no país. São apontadas sete principais dimensões do desenvolvimento de candidaturas nas quais desigualdades afetam significativamente as perspectivas eleitorais, juntamente com possíveis formas de superar as barreiras identificadas:

## 1. Acesso a redes de apoio estratégicas

Desigualdades no financiamento de campanhas são um elemento definidor do cenário eleitoral brasileiro, e uma de suas principais causas é a falta de acesso de mulheres, negros e especialmente candidatos de baixa renda a pessoas de alta renda que estejam dispostas a apoiar suas candidaturas.

Essa dificuldade poderia ser superada com o apoio voluntário de pessoas influentes ou que tenham competências técnicas relevantes para o desenvolvimento de campanhas, mas o acesso a indivíduos com esse perfil também é um desafio para a maioria dos candidatos de grupos desfavorecidos. Organizações e movimentos da sociedade civil dedicados a ajudar a eleger candidatos alinhados com seus valores, ideias e objetivos podem desempenhar um papel importante mobilizando recursos, construindo pontes e suprindo essa lacuna de acesso – um papel que também deveria ser desempenhado pelos partidos.

## 2. Disponibilidade de tempo

A incapacidade de se engajar adequadamente em atividades partidárias ou de se dedicar a uma campanha eleitoral devido à falta de tempo é uma barreira central – especialmente para as mulheres, responsáveis pela maior parte do trabalho reprodutivo em suas famílias, e para as pessoas que não podem se dar ao luxo de abandonar o emprego para se dedicarem a suas campanhas.

Partidos podem endereçar esse problema assegurando que suas atividades sejam agendadas em horários e locais adequados para os mais desfavorecidos, e oferecendo serviços de apoio como transporte e ajuda para cuidar de filhos durante atividades partidárias. Auxílio também pode vir de organizações e movimentos da sociedade civil, voluntários de campanha ou outros membros do partido, não apenas individualmente, mas também por meio da construção de redes de solidariedade.

### 3. Apoio do Partido

Em geral, o apoio oferecido por partidos é extremamente limitado para candidatos que não são ricos, nunca foram eleitos ou não são apadrinhados por pessoas muito influentes. A falta generalizada de recursos, estrutura e gestão adequada em grande parte dos partidos piora a situação.

Entrevistados indicaram que os tipos mais importantes de apoio que deveriam ser oferecidos por partidos são apoio financeiro, espaço na mídia, e apoio jurídico e contábil. Alguns também destacaram a necessidade de atividades de capacitação em campanhas eleitorais, instâncias de gestão partidária mais responsivas a pedidos de ajuda, e medidas de apoio focadas em candidaturas de grupos desfavorecidos. Lideranças partidárias são os atores mais bem posicionados para lidar com esse desafio, mas dificilmente farão isso espontaneamente - soluções provavelmente exigirão pressão da sociedade civil e medidas regulatórias que levem os partidos a se tornar mais democráticos, bem como esforços coordenados por parte de candidatos e outros filiados dispostos a promover mudanças por dentro.

### 4. Risco de violência, hostilidade e discriminação

O sistema político brasileiro é hostil em muitos aspectos, tendo a morte de dezenas de candidatos e políticos eleitos nos últimos anos como sua característica mais impactante. Casos de assédio moral e sexual, bem como ameaças e o medo de violência física e outras formas de agressão, são traços comuns do cenário político e constituem uma grande barreira para quem contempla a possibilidade de concorrer a algum cargo eletivo – contribuindo para a construção da percepção de que pessoas de grupos desfavorecidos, mais vulneráveis a esses riscos, não têm espaço na política.



Partidos precisam implementar políticas rígidas de combate a esses riscos, bem como medidas de proteção e apoio às vítimas. Candidatos, voluntários de campanha e organizações e movimentos da sociedade civil devem estar cientes desses riscos e adotar medidas preventivas. Já atores reguladores como o Tribunal Superior Eleitoral e o próprio Congresso precisam promover esforços urgentes para entender o problema em detalhes e implementar soluções.

## 5. Complexidade burocrática

O nível de complexidade das regras eleitorais no Brasil é alto e os candidatos enfrentam dificuldades especialmente com questões jurídicas e contábeis. A burocracia acaba se tornando uma barreira importante para quem não pode contratar advogados e contadores especializados.

A maneira mais eficaz de solucionar esse problema é oferecendo capacitação aos candidatos e disponibilizando o apoio de advogados e contadores para aqueles que não podem pagar por esses serviços. Dois tipos de atores estão particularmente bem posicionados para fazer isso: partidos políticos (que deveriam encarar esse tipo de apoio a seus candidatos como um dever básico) e organizações e movimentos da sociedade civil. Candidatos também podem espontaneamente somar forças para aprender juntos ou para compartilhar custos da contratação de serviços.

## 6. Ausência de ação afirmativa

Embora as regras eleitorais se apliquem igualmente a todos os candidatos, as condições que precedem o desenvolvimento de diferentes candidaturas são altamente desiguais. Contudo, políticas de ação afirmativa destinadas a abrir espaços para grupos desfavorecidos são praticamente inexistentes, exceto por um limitado sistema de cotas para candidaturas de mulheres.



A literatura existente e as entrevistas feitas para este estudo indicam que a medida mais eficiente para promover mudanças sistêmicas seria estabelecer cotas não apenas para candidaturas, mas também para cadeiras (número de pessoas eleitas) - e não somente para mulheres, mas também para outros grupos desfavorecidos. Para além disso, políticas de ação afirmativa podem ainda ajudar a garantir acesso adequado a recursos materiais e imateriais para o desenvolvimento de campanhas. É importante destacar que mudanças precisam ocorrer tanto nas regras eleitorais, como no funcionamento interno dos partidos, o que exige esforços de filiados no sentido de aumentar o espaço e a força de grupos desfavorecidos nas estruturas partidárias. Eleitores e organizações e movimentos da sociedade civil também podem pressionar por mudanças, enquanto os poderes Legislativo e Judiciário são responsáveis pela elaboração de novas regras de ação afirmativa e por garantir que as regras existentes sejam seguidas.

## **7. Debate público em torno do tema das desigualdades na política**

O nível de atenção dado na agenda pública ao tema das desigualdades na política ainda é baixo. As mulheres foram as que mais avançaram nesse sentido, chegando a um ponto em que já é difícil para atores do sistema político ficarem longe de debates sobre seu espaço na política, mas muito mais ainda precisa ser feito. Debates em torno da raça e da classe de candidatos ainda são raros e muitas vezes ausentes.

São necessários esforços conscientes, constantes e coordenados por parte de todos os atores preocupados com o assunto para ampliar sua visibilidade e mudar essa realidade – incluindo o envolvimento de lideranças partidárias, filiados, candidatos, políticos eleitos, e organizações e movimentos da sociedade civil.

# 1. Introdução

Este estudo explora quais são os principais fatores relacionados a desigualdades que tornam difícil ou impossível para mulheres, negros e pessoas de baixa renda se candidatarem e serem eleitas ao Poder Legislativo no Brasil.

Na quarta maior democracia do mundo, 85% dos membros do Congresso são homens e 76% são brancos, deixando mulheres, negros e indígenas drasticamente sub-representados. O patrimônio declarado médio de um congressista é de R\$ 3,6 milhões, sendo que 49,7% deles possuem mais de R\$ 1 milhão, o que os coloca no grupo dos 0,1% mais ricos da população, enquanto 27% vivem na pobreza (IBGE, 2018; Reis e Oliveira, 2018; Brasilino, 2019). Níveis semelhantes de desigualdades na política são encontrados em muitos outros países – e aparecem não apenas entre os eleitos, mas também entre os convidados a fazerem parte de equipes de governos ou de espaços como conselhos governamentais. Grandes diferenças no acesso a espaços de poder em função de gênero, raça e classe são nítidas em todos os níveis e instâncias de governo.

Isso não acontece por acaso. A forma como nossos sistemas políticos são construídos e operados hoje reproduz e reforça injustiças e desequilíbrios estruturais da sociedade. Isso se deve, em grande parte, à maneira como as eleições funcionam, baseadas em regras e dinâmicas que favorecem candidatos que vêm de contextos privilegiados. Mesmo quando o perfil dos candidatos é diverso o

suficiente para refletir a população de uma maneira equilibrada, o que geralmente não é o caso, um grupo de candidatos de elite costuma ser o único com chances reais de vencer e poucos dos que não fazem parte dessa elite conseguem superar as adversidades enfrentadas (Campos e Machado, 2015). Para ilustrar, 68% dos candidatos a deputado federal eram homens e 57% eram brancos, nas eleições de 2018 (Oliveira, 2018) – proporções notavelmente menores do que o observado entre aqueles que conseguiram se eleger, conforme descrito acima. No mesmo ano, enquanto apenas 6% dos candidatos a deputado federal foram eleitos (513 de 8.067 candidatos), esses eleitos responderam por 44% do total das despesas da campanha, o que mostra o peso da concentração de recursos (Biderman et al., 2019).

Desigualdades na política são a causa raiz de muitos dos problemas que vemos no mundo. Não seremos capazes de lidar adequadamente com as graves desigualdades que enfrentamos em nossas sociedades como um todo enquanto não endereçarmos as graves desigualdades que enfrentamos em nossos sistemas políticos. Mesmo o mais bem preparado e bem-intencionado homem branco de origem privilegiada nunca chegará perto de entender plenamente a realidade e as necessidades de mulheres, negros, indígenas e pessoas de baixa renda. Se o objetivo é construir governos e políticas públicas que realmente atendam a todos e priorizem os mais desfavorecidos, precisamos primeiro criar maneiras de aumentar a diversidade entre os tomadores de decisão. Para que isso aconteça, é crucial entender os desafios que representantes de grupos historicamente marginalizados enfrentam para concorrer a algum cargo público e ser eleitos.

O foco deste estudo é especificamente em pessoas que concorrem ao Poder Legislativo, e não ao Executivo, porque cargos legislativos são o principal ponto de partida para quem pretende construir uma carreira política (Silva e Dantas, 2017). Várias constatações aqui apresentadas também se aplicam àqueles que concorrem ao Poder Executivo, mas, ao mesmo tempo, existem diferenças muito significativas entre campanhas eleitorais para cada um dos poderes, principalmente porque o número de candidatos e o volume de recursos necessários diferem drasticamente.

No desenvolvimento deste estudo, foram explorados três tipos de barreiras que afetam grupos desfavorecidos em contextos eleitorais: barreiras institucionais (regras e instituições que determinam o funcionamento das eleições); barreiras partidárias (aquelas relacionadas à maneira como os partidos políticos funcionam); e barreiras socioeconômicas que não se limitam ao contexto eleitoral, mas também afetam eleições (como o acesso a recursos financeiros, recursos humanos, conhecimento e outros recursos importantes).

Foram identificadas sete principais dimensões do desenvolvimento de candidaturas nas quais desigualdades afetam significativamente as perspectivas eleitorais de mulheres, negros e pessoas de baixa renda. Todas são discutidas de forma detalhada abaixo, juntamente com possíveis formas de superar as barreiras apontadas. ■



## 2. Metodologia de pesquisa

Este estudo é baseado em extensa revisão bibliográfica e numa série de entrevistas em profundidade com candidatas, candidatos e profissionais que trabalharam apoiando candidaturas, em eleições recentes, de diferentes partidos e ideologias.

Embora exista um volume significativo de literatura disponível sobre o tema das desigualdades no sistema eleitoral brasileiro, a maior parte das análises se concentra em assuntos muito específicos – por exemplo, financiamento para candidaturas de mulheres ou disposição dos partidos políticos para promover candidatos negros. Pouquíssimos estudos analisam a questão de uma perspectiva mais ampla, integrada e interseccional. Essa é a principal maneira pela qual este estudo se difere de trabalhos já produzidos por outros autores, e sua principal contribuição para a literatura existente. Considerando que o sistema eleitoral do Brasil é único em muitos aspectos (o mesmo vale para qualquer outro país), é importante ressaltar que a relevância da literatura internacional para uma análise como a apresentada aqui é bastante limitada – embora estudos sobre a realidade de outros países tragam perspectivas interessantes e ajudem a mapear questões e variáveis importantes.

A lista de entrevistados pode ser encontrada no Anexo. Todos os entrevistados são mulheres, negros e/ou de pessoas baixa renda. Entre os que se candidataram, alguns foram eleitos e hoje são parlamentares, enquanto outros não se elegeram. Como as entrevistas abordaram alguns temas sensíveis, as citações apresentadas ao longo do texto não foram identificadas para não comprometer os entrevistados perante seus partidos, apoiadores e outros atores relevantes.

Uma limitação importante do trabalho apresentado aqui é que ele não cobre a realidade dos povos indígenas, que também são notavelmente sub-representados na política institucional. Eles enfrentam desafios únicos, cuja natureza e complexidade requerem atenção especial, e um estudo similar focado em povos indígenas teria grande valor. ■



3.

## Breve *panorama geral do sistema eleitoral brasileiro*

O Brasil é uma república federativa presidencialista. Existem três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Existem também três poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Eleições acontecem a cada dois anos, alternando entre os níveis municipal (prefeitos e vereadores) e estadual e federal (presidente, governadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores). Políticos eleitos cumprem mandatos de quatro anos, exceto senadores, que cumprem mandatos de oito anos. Reeleições são limitadas a dois mandatos consecutivos para o Poder Executivo, mas ilimitadas para o Poder Legislativo.

O sistema eleitoral é altamente fragmentado, contando atualmente com 32 partidos. Candidatos não podem concorrer de forma independente, sendo forçados a se filiar a um partido. O financiamento de campanhas eleitorais vem principalmente de fundos governamentais, que são compartilhados proporcionalmente ao tamanho dos partidos no Congresso – o financiamento empresarial está proibido desde as eleições de 2016, enquanto o financiamento de pessoas físicas ainda é muito limitado devido à falta de uma cultura de doação.

Doações de pessoas físicas para campanhas eleitorais são limitadas a 10% da renda anual do doador, e uma lei aprovada poucas semanas antes da publicação deste estudo definiu também limites para o autofinanciamento, com cada candidato podendo gastar até 10% do custo total de sua campanha.

A democracia brasileira contemporânea é jovem, tendo sido restabelecida em 1985, após 21 anos de ditadura militar. Desde então, mudanças nas complexas regras eleitorais (definidas pelo Congresso) ocorrem frequentemente, geralmente favorecendo os partidos mais fortes e parlamentares já eleitos – exceto nos casos em que há forte mobilização da sociedade e de lideranças políticas contra uma maior concentração de poder.

Essas são as características mais importantes do sistema eleitoral do país para a análise que será apresentada abaixo, onde outros elementos serão destacados, quando relevantes. ■

## 4. Pensamento sistêmico aplicado ao sistema eleitoral brasileiro

Este estudo analisa os principais atores que compõem o sistema eleitoral brasileiro, as relações entre eles, além das regras, dinâmicas e condições que moldam seus comportamentos. Antes de entrar na análise em si, é relevante apresentar um panorama geral desse sistema.

O sistema eleitoral brasileiro existe para permitir a eleição democrática de representantes políticos. Idealmente, esse sistema deve operar de maneira a não oferecer vantagens injustas a representantes de qualquer grupo específico. Na prática, elementos que marcam desigualdades em outras áreas da sociedade (como gênero, raça ou renda) também se manifestam aqui, afetando significativamente as perspectivas eleitorais de grupos historicamente discriminados e marginalizados. Isso gera impactos diretos na democracia.

Embora o sistema eleitoral opere de forma complexa, é possível mapear seus principais atores de forma relativamente simples para os fins deste estudo. Eles consistem em:

- **Partidos políticos**, sendo que dentro dos partidos é importante destacar **lideranças partidárias** (eleitas para instâncias internas de tomada de decisão), **filiados**, **candidatos que já foram eleitos no passado** (e tendem a concentrar poder e recursos) e **candidatos que nunca foram eleitos** (e tendem a enfrentar maior dificuldade para conseguir apoio interno);
- **Eleitores**;
- **Financiadores de campanhas**, que incluem o **governo** por meio de seus fundos públicos (compartilhados de forma desigual entre diferentes partidos), **pessoas físicas que atuam como grandes doadoras** e **pessoas físicas que atuam como pequenas doadoras** – como mencionado anteriormente, o financiamento empresarial de campanhas é proibido no Brasil;
- **Voluntários de campanhas**, entre os quais é relevante diferenciar voluntários com **engajamento alto ou baixo** dos voluntários com **capital social forte ou limitado**;
- **Reguladores** das eleições, que incluem o **Poder Legislativo federal** (responsável por definir ou alterar as regras eleitorais) e o **Poder Judiciário** (responsável por fazer cumprir as regras eleitorais);
- **Organizações e movimentos da sociedade civil**, entre os quais destacam-se dois grupos: aqueles **focados em advocacy** em torno das regras eleitorais; e os **focados em ajudar a eleger candidatos** alinhados com seus valores, ideias e objetivos, oferecendo principalmente acesso a serviços, redes e/ou financiamento.

Naturalmente, um único ator pode desempenhar duas ou mais funções listadas acima. Por exemplo, um político eleito também pode ser liderança partidária e membro do Congresso, ajudando a desenhar novas regras eleitorais. Um voluntário de campanha também pode ser doador, e ambos geralmente são eleitores. E assim por diante.

Todos os atores listados acima apareceram como atores-chave na literatura e nas entrevistas nas quais este estudo se baseia, e seus papéis e interações serão discutidos detalhadamente abaixo - com foco no tema da participação de mulheres, negros e pessoas de baixa renda em processos eleitorais. Como mencionado anteriormente, o objetivo é identificar as principais barreiras que representantes desses grupos enfrentam para construir uma campanha competitiva; o que leva à existência dessas barreiras e o que pode ser feito para eliminá-las ou mitigar seus efeitos.

Evidentemente, seria impossível para qualquer indivíduo sozinho transformar um sistema tão grande, estruturado e complexo quanto o sistema eleitoral de um país. Seria também impossível que isso fosse feito por um grupo de indivíduos que não conte com uma estratégia robusta e acesso às pessoas e recursos certos. Sendo assim, qualquer transformação significativa passa pela construção e sustentação de forte ação coletiva, e isso é levado em consideração na análise.

Por fim, outro aspecto considerado é a dinâmica competitiva das eleições e como ela afeta a ação coletiva entre atores que defendem as mesmas ideias e princípios. Em uma corrida eleitoral, seu principal adversário é a pessoa mais próxima de você – candidatos que são parecidos entre si também são os que mais tiram votos um do outro. Por esse motivo, pessoas que seriam aliadas naturais em outros contextos muitas vezes não se aliam no contexto eleitoral, o que gera desafios para os esforços coletivos de transformação sistêmica. ■

5.

# O impacto das desigualdades nas eleições

As entrevistas e a extensa revisão bibliográfica feitas para este estudo permitiram identificar **sete dimensões principais** do desenvolvimento de candidaturas nas quais fatores relacionados a desigualdades afetam significativamente as perspectivas eleitorais de mulheres, negros e pessoas de baixa renda. Essas dimensões estão interconectadas, influenciando-se mutuamente, sendo que algumas delas afetam grupos diferentes de maneiras diferentes. Todas são discutidas em detalhes abaixo, juntamente com reflexões sobre o que pode ser feito para se enfrentar os desafios existentes.



## 5.1

# Acesso a redes de apoio estratégicas

Apesar do nível de financiamento não ser o único fator determinante em uma candidatura, há uma forte relação entre dinheiro e sucesso eleitoral, com campanhas mais caras tendo maiores chances de vitória (Lemos et al., 2010; Biderman et al., 2019). Vários outros elementos também desempenham papéis importantes: da trajetória política do candidato ao tamanho e experiência de sua equipe de campanha. Ainda assim, financiamento é um elemento central que pode inclusive compensar fraquezas significativas em outras frentes, fazendo das campanhas de baixo custo que terminam vitoriosas, a exceção. Conforme resumido por uma das pessoas entrevistadas para este estudo, “o processo eleitoral é um processo de disputa econômica”.

Uma das mensagens mais fortes compartilhadas pelos entrevistados é que, se o objetivo é combater desigualdades no financiamento de campanhas, deve-se olhar para uma causa raiz fundamental: a falta de acesso por parte de mulheres, negros e especialmente candidatos de baixa renda a pessoas de alta renda que poderiam estar dispostas a apoiar suas campanhas. “Se suas redes são de pessoas que não têm dinheiro, você enfrentará muitas dificuldades”, nas palavras de um deles. Para ilustrar, analisando dados das eleições municipais de 2012 nas duas maiores cidades do Brasil, Campos e Machado (2015) descobriram que candidatos com ocupações profissionais associadas à alta renda receberam o dobro do financiamento daqueles com ocupações profissionais associadas à renda média ou baixa, enquanto candidatos não-brancos receberam 37% menos que brancos com o mesmo nível de educação formal, e mulheres receberam 69% menos que homens. Candidatos que estão concorrendo à reeleição e, portanto, já provaram seu potencial para serem eleitos, também têm grande vantagem na obtenção de financiamento - sendo em

sua maioria homens brancos de origem privilegiada, conforme já discutido acima (Sacchet e Speck, 2012).

É importante ressaltar que mesmo as candidaturas de mulheres, negros e pessoas de baixa renda que têm acesso a redes mais ricas ainda podem enfrentar dificuldades para arrecadar verba, porque não se encaixam na imagem padrão de um político de sucesso. “Estamos tão apegados à imagem do homem branco limpinho e bem educado”, afirmou uma das pessoas entrevistadas, complementada por outra que destacou como “a discriminação contra mulheres e negros é forte; o imaginário é de que nunca vencerão uma eleição”. Os candidatos que fogem do padrão não são vistos como apostas seguras por potenciais doadores, que assim hesitam em doar – transformando a situação em uma profecia autorrealizada, já que menos dinheiro significa menos chances de ser eleito. E a mesma dinâmica também aparece na forma como partidos distribuem seus recursos entre candidaturas, assunto que será discutido detalhadamente abaixo.

Embora financiamento seja importante, diversas das pessoas entrevistadas também destacaram que não se trata da coisa mais importante para uma campanha. Elas indicaram que a falta de acesso a pessoas ricas pode ser compensada com acesso a pessoas influentes ou com competências técnicas relevantes que se disponham a ajudar com trabalho voluntário e oferecendo outros recursos. O apoio de familiares e amigos também foi apontado como crucial, tanto do ponto de vista prático quanto na dimensão emocional. A literatura mostra que candidatas mulheres são quem mais têm dificuldade para garantir esse apoio de pessoas próximas, principalmente devido à percepção de que seu lugar deveria ser em casa e não na política (Araujo e Borges, 2013) – assunto também discutido em mais detalhes abaixo.

É importante destacar que o impacto da falta de acesso a redes de apoio estratégicas não se limita ao período eleitoral, manifestando-se também nas perspectivas pós-eleições daqueles que não conseguem ser

eleitos. Alguns entrevistados destacaram o medo de perder o emprego ou não conseguir recolocar-se profissionalmente após a campanha: “A chance de voltar [à vida normal] só existe para aqueles que já têm uma vida bem estabelecida. Aqueles que não têm, geralmente nem tentam [concorrer nas eleições]”, conforme explicado por uma das pessoas ouvidas para este estudo.

Organizações e movimentos da sociedade civil focados em apoiar candidaturas podem ajudar a superar esses desafios construindo canais de acesso a pessoas que se disponham a contribuir de forma estratégica para campanhas. Essa função também deveria ser desempenhada pelos partidos, mas diversos entrevistados compartilharam grande frustração com a falta de apoio nesse sentido. Por fim, candidatos de grupos desfavorecidos que dedicam mais tempo e atenção a estratégias de mobilização tendem a ser mais bem-sucedidos no engajamento de voluntários e redes de apoio, mas a tarefa é árdua mesmo para aqueles que colocam muita energia nisso.

## 5.2 Disponibilidade de tempo

A incapacidade de envolver-se adequadamente em atividades partidárias ou de dedicar-se a uma campanha eleitoral devido à falta de tempo foi destacada como uma barreira-chave por vários entrevistados. Isso também é discutido na literatura (Perissinotto e Miríade, 2009; Felisbino et al., 2012; Melchiori et al., 2018) e se apresenta como uma barreira que afeta principalmente mulheres, responsáveis pela maior parte do trabalho reprodutivo em suas famílias, e pessoas que não podem se dar ao luxo de deixar seus empregos para se dedicar a suas campanhas.

É sabido que os candidatos que têm envolvimento mais profundo com atividades partidárias tendem a construir campanhas mais fortes. Eles acumulam

conhecimento e experiência valiosos, constroem relações mais próximas com membros do partido que podem se tornar apoiadores de suas candidaturas, e têm maiores chances de ser escolhidos por lideranças partidárias para receberem apoio prioritário. Não por acaso, são os homens brancos que contam com mais tempo e recursos para isso, o que perpetua desigualdades dentro das estruturas partidárias: “Quem tem tempo para dedicar às atividades do partido?”, perguntou retoricamente uma das pessoas entrevistadas.

Além disso, candidatos que têm mais tempo livre para dedicar às suas campanhas, naturalmente contam com uma vantagem competitiva. A importância disso tornou-se ainda maior no Brasil desde que o período oficial de campanha eleitoral foi reduzido de 90 para 45 dias, em 2016, cortando pela metade o tempo que pessoas que nunca foram eleitas têm para se apresentar a eleitores e ampliando a vantagem de políticos que estão concorrendo à reeleição e, portanto, dispõem de muito mais visibilidade. “Aqueles que não têm dinheiro dependem da sola do sapato”, disse outro entrevistado, explicando como cada dia adicional faz diferença para quem depende de campanhas de rua.

Duas coisas que partidos podem fazer para atenuar a barreira da disponibilidade de tempo são: garantir que suas atividades sejam agendadas em horários e locais adequados para os mais desfavorecidos; e oferecer serviços de apoio como, por exemplo, transporte e ajuda para cuidar de filhos durante atividades partidárias. Contribuições semelhantes também podem ser feitas por organizações e movimentos da sociedade civil, voluntários de campanha e membros do partido que atuem por conta própria, seja por ajuda individual, seja por meio da construção de redes de solidariedade.

Organizações e movimentos da sociedade civil focados em apoiar candidaturas podem ajudar a superar esses desafios construindo canais de acesso a pessoas



que se disponham a contribuir de forma estratégica para campanhas. Essa função também deveria ser desempenhada pelos partidos, mas diversos entrevistados compartilharam grande frustração com a falta de apoio nesse sentido. Por fim, candidatos de grupos desfavorecidos que dedicam mais tempo e atenção a estratégias de mobilização tendem a ser mais bem-sucedidos no engajamento de voluntários e redes de apoio, mas a tarefa é árdua mesmo para aqueles que colocam muita energia nisso.

### 5.3

## Apoio do Partido

“Não sei do que sinto falta, porque nunca recebi nada do partido (...) não posso sentir falta do que nunca tive”. Foi assim que uma das pessoas entrevistadas para este estudo respondeu a uma pergunta sobre os tipos de apoio dados pelo partido à sua campanha eleitoral. Outra disse: “Eu me senti uma candidata independente, mas sem a independência”. Embora nem todos os entrevistados tenham compartilhado opiniões tão fortes quanto essas, houve consenso em torno da ideia de que o apoio dos partidos é muito limitado.

Isso se deve em parte a fatores não necessariamente relacionados a desigualdades. A falta generalizada de recursos, estrutura e gestão adequadas nos partidos, que afetam a grande maioria dos candidatos, foi apontada como uma das principais causas. “Se [o partido] não atrapalhar [a campanha], isso já é muito”, disse um dos entrevistados. Vale ressaltar, no entanto, que a ausência de transparência e de processos claros de tomada de decisão nos partidos favorece quem já está no poder e restringe o potencial de renovação, pois limita a prestação de contas e facilita condutas não-democráticas.

Ainda assim, fatores mais diretamente relacionados a desigualdades também têm um papel importante.

“Quando você entra sem nada para oferecer – apoio político, votos ou um caminhão de dinheiro –, você enfrenta dificuldades”, afirmou outro dos entrevistados. Isso significa que, a menos que você seja rico, já tenha sido eleito antes ou seja apadrinhado por pessoas altamente influentes no partido, as chances de obter qualquer tipo de apoio interno são baixas - fato também discutido na literatura (Araujo e Borges, 2013; Merlo, 2016). Não por acaso, as pessoas que contam com uma ou mais dessas coisas geralmente são brancas, homens e/ou de origem privilegiada, apesar de candidatos com esse perfil também serem frequentemente preteridos caso nunca tenham sido eleitos ou comprovado seu potencial eleitoral.

É importante ressaltar que algumas das pessoas entrevistadas veem a discriminação na definição do nível de apoio partidário também como resultado de vieses inconscientes. “[As lideranças partidárias] priorizam inconscientemente homens brancos e ricos porque são os que têm mais chances de serem eleitos”, argumentou uma delas. “Se não houver questionamentos constantes, o padrão normativo do viés inconsciente permanece forte”, acrescentou outra. Conforme conceituado por Luttrell et al. (2007, p. 4), existe a influência de uma forma invisível de poder que se manifesta via construções sociais e culturais em torno de questões como gênero, raça e classe, por meio das quais “internalizamos normas e valores de nossa sociedade” que “podem levar indivíduos a controlar inconscientemente seu próprio comportamento”. Mais uma vez, candidatos que fogem do padrão não são vistos como apostas seguras e, portanto, não recebem apoio adequado – o que reduz ainda mais suas chances de serem eleitos, gerando uma profecia autorrealizada.

Os entrevistados também enfatizaram que as eleições não se limitam ao período oficial de campanha. “As eleições duram dois anos, não 45 dias”, disse um deles. Candidatos bem-sucedidos geralmente começam a planejar suas campanhas com bastante antecedência, o que significa que aqueles de grupos desfavorecidos



também deveriam contar com o apoio de seus partidos com bastante antecedência. A realidade, contudo, ainda está distante disso, e para além dos casos de quem não recebe sinal de apoio algum também, há também os casos de quem recebe promessas de apoio nunca cumpridas.

Quando perguntados sobre os tipos mais importantes de apoio que deveriam ser oferecidos por partidos, as respostas dos entrevistados se concentraram em: apoio financeiro, espaço na mídia e apoio jurídico e contábil (discutido em detalhes abaixo). Alguns também destacaram a necessidade de atividades de capacitação em campanhas eleitorais, instâncias de gestão partidária mais responsivas a pedidos de ajuda e medidas de apoio focadas em candidaturas de grupos desfavorecidos.

Lideranças partidárias são os atores melhores posicionados para lidar com esse desafio, mas dificilmente farão isso espontaneamente – seja por vieses inconscientes ou por falta de interesse em abrir espaço para novas pessoas. Parte da solução pode vir da pressão de atores da sociedade civil e de medidas regulatórias que levem os partidos a se tornarem mais transparentes, funcionais e democráticos, com propostas sólidas de reforma já sendo discutidas por alguns atores (ex.: Transparência Partidária, n.d.). Ao mesmo tempo, muito depende de esforços coordenados por parte de candidatos e outros filiados dispostos a promoverem mudanças por dentro.

## 5.4

### **Risco de violência, hostilidade e discriminação**

Entre 1998 e 2016, pelo menos 79 candidatos foram assassinados no Brasil, tornando essa grave forma de violência um fenômeno nacional (Borba e Nogueira, 2018). A maioria das mortes ocorre em pequenos

municípios e está relacionada a eleições municipais. Embora não seja possível afirmar que todas essas mortes são motivadas politicamente, há fortes indícios de que um grande número delas se configure como tal. Políticos de 24 partidos e várias correntes ideológicas estão entre as vítimas. Quase metade (47%) estava concorrendo pela primeira vez e quase um quarto (24%) já havia concorrido antes, mas nunca vencido. Uma tendência semelhante é observada entre políticos eleitos, com uma média de nove assassinatos por ano, entre 2007 e 2018 (Cunha et al., 2018).

Essa é a manifestação mais extrema de violência em um sistema político que muitas vezes é hostil a candidatos e políticos eleitos de diversas outras maneiras (Grossi e Miguel, 2001; Miguel e Biroli, 2010; Merlo, 2016; Melchiori et al., 2018). Nas entrevistas realizadas para este estudo, episódios de assédio moral e sexual foram compartilhados pela grande maioria as mulheres, enquanto ameaças e medo de violência física e outras formas de agressão foram apontados por mulheres e especialmente por pessoas de baixa renda. “Eu sei que vou concorrer contra (...) gente que mata”, disse um dos entrevistados, enquanto outro afirmou que “eu não tenho dinheiro e tenho medo de morrer”; outro discorreu sobre como “os corpos dessas pessoas são vistos pela sociedade como não dignos da política”.

É importante ressaltar que problemas também são observados dentro dos partidos. “Você é gorda e pode se cansar durante a campanha, deveria fazer algum exercício” e: “você não deve dizer que é feminista demais” são exemplos de posicionamentos que uma das entrevistadas ouviu dos colegas - enquanto outra afirmou que, depois de vários anos na política, estava feliz por finalmente ter encontrado um partido onde não havia sido assediada.

Atos de violência, hostilidade e discriminação como esses são uma grande barreira para quem considera a possibilidade de concorrer a algum cargo público, além de desencorajar aqueles que já entraram na

disputa eleitoral uma vez a tentarem novamente. Como acontece na sociedade como um todo, as vítimas são distribuídas desigualmente entre diferentes perfis demográficos – homens brancos de origem privilegiada sofrem menos. Conforme dito por dois entrevistados, é “esse [tipo de] desânimo que a sociedade sempre impõe a pessoas como nós” e “é muito difícil que pessoas como nós sejam vistas como [candidatos] viáveis”.

Nesse contexto, o mínimo que partidos políticos podem fazer é implementar políticas rígidas de combate a esses riscos, bem como medidas de proteção e apoio a vítimas. Candidatos, voluntários de campanha e organizações e movimentos da sociedade civil devem estar cientes desses riscos e prepararem-se com antecedência, adotando medidas preventivas. Já atores reguladores como o Tribunal Superior Eleitoral e o próprio Congresso precisam promover esforços urgentes para entenderem o problema em detalhes e implementarem soluções.

## 5.5 Complexidade burocrática

Embora candidaturas de mulheres, negros e pessoas de baixa renda precisem lidar com uma falta generalizada de apoios estratégicos, conforme já discutido acima, vários entrevistados enfatizaram especificamente a falta de apoio técnico relacionado a questões jurídicas e contábeis. O nível de complexidade das regras eleitorais no Brasil é considerado alto tanto por candidatos quanto por acadêmicos (Amorim Neto et al., 2011). A burocracia foi descrita como excessiva por várias das pessoas entrevistadas para este estudo - a etapa inicial de entender a forma certa de fazer as coisas já é difícil para muitos. Assim, exigências burocráticas acabam se tornando uma barreira importante para

candidatos que não podem contratar advogados e contadores especializados e que, portanto, se veem sujeitos a riscos significativos.

Diversas reflexões acerca desse assunto emergiram nas entrevistas e podem ser destacadas. “As regras não foram feitas para serem entendidas”, disse um dos entrevistados. “Um indivíduo não tem autonomia para lançar sua candidatura, depende de alguém que entenda a burocracia”, afirmou outro, enquanto um outro acrescentou que: “se você não contratar um advogado, um contador, você terá problemas para o resto da sua vida”. Fundamentalmente, como destacou um deles: “a burocracia é uma barreira de classe”.

Uma maneira de solucionar isso seria simplificar as regras eleitorais. Vale citar como exemplo a manifestação de um dos entrevistados contra a necessidade de prestar contas detalhadas de todos os serviços voluntários oferecidos por apoiadores: “Uma das maiores forças de uma campanha são as pessoas que se voluntariam, porque ficam entusiasmadas”, afirmou, argumentando que a pesada burocracia para registro formal de apoios voluntários limita significativamente a ação política legítima de quem quer ajudar um candidato. No entanto, poucas mudanças no sentido da simplificação das regras eleitorais podem ser feitas sem abrir espaço para fraudes e corrupção ou sem beneficiar desproporcionalmente políticos já eleitos.

Sendo assim, a melhor maneira de endereçar esse problema é oferecendo capacitação aos candidatos e garantindo o apoio de advogados e contadores especialistas para aqueles que não podem pagar por esses serviços. Dois tipos de atores estão particularmente bem posicionados para fazer isso: partidos políticos (que deveriam encarar a questão como um dever básico) e organizações e movimentos da sociedade civil (que frequentemente assumem o papel de desempenhar funções que deveriam ser cumpridas por partidos, mas não são). Na ausência de ajuda externa, também existem casos de grupos



de candidatos que se unem para aprender juntos e compartilhar os custos da contratação de serviços.

Diversas reflexões acerca desse assunto emergiram nas entrevistas e podem ser destacadas. “As regras não foram feitas para serem entendidas”, disse um dos entrevistados. “Um indivíduo não tem autonomia para lançar sua candidatura, depende de alguém que entenda a burocracia”, afirmou outro, enquanto um outro acrescentou que: “se você não contratar um advogado, um contador, você terá problemas para o resto da sua vida”. Fundamentalmente, como destacou um deles: “a burocracia é uma barreira de classe”.

Uma maneira de solucionar isso seria simplificar as regras eleitorais. Vale citar como exemplo a manifestação de um dos entrevistados contra a necessidade de prestar contas detalhadas de todos os serviços voluntários oferecidos por apoiadores: “Uma das maiores forças de uma campanha são as pessoas que se voluntariam, porque ficam entusiasmadas”, afirmou, argumentando que a pesada burocracia para registro formal de apoios voluntários limita significativamente a ação política legítima de quem quer ajudar um candidato. No entanto, poucas mudanças no sentido da simplificação das regras eleitorais podem ser feitas sem abrir espaço para fraudes e corrupção ou sem beneficiar desproporcionalmente políticos já eleitos.

Sendo assim, a melhor maneira de endereçar esse problema é oferecendo capacitação aos candidatos e garantindo o apoio de advogados e contadores especialistas para aqueles que não podem pagar por esses serviços. Dois tipos de atores estão particularmente bem posicionados para fazer isso: partidos políticos (que deveriam encarar a questão como um dever básico) e organizações e movimentos da sociedade civil (que frequentemente assumem o papel de desempenhar funções que deveriam ser cumpridas por partidos, mas não são). Na ausência de ajuda externa, também existem casos de grupos

de candidatos que se unem para aprender juntos e compartilhar os custos da contratação de serviços.

Atos de violência, hostilidade e discriminação como esses são uma grande barreira para quem considera a possibilidade de concorrer a algum cargo público, além de desencorajar aqueles que já entraram na disputa eleitoral uma vez a tentarem novamente. Como acontece na sociedade como um todo, as vítimas são distribuídas desigualmente entre diferentes perfis demográficos – homens brancos de origem privilegiada sofrem menos. Conforme dito por dois entrevistados, é “esse [tipo de] desânimo que a sociedade sempre impõe a pessoas como nós” e “é muito difícil que pessoas como nós sejam vistas como [candidatos] viáveis”.

Nesse contexto, o mínimo que partidos políticos podem fazer é implementar políticas rígidas de combate a esses riscos, bem como medidas de proteção e apoio a vítimas. Candidatos, voluntários de campanha e organizações e movimentos da sociedade civil devem estar cientes desses riscos e prepararem-se com antecedência, adotando medidas preventivas. Já atores reguladores como o Tribunal Superior Eleitoral e o próprio Congresso precisam promover esforços urgentes para entenderem o problema em detalhes e implementarem soluções.

## 5.6

### Ausência de ação afirmativa

A maioria das pessoas entrevistadas para este estudo destacou a necessidade de políticas de ação afirmativa que abram espaços para grupos historicamente marginalizados em processos eleitorais. Essa ideia também encontra respaldo na literatura (Castro, 2017).

Conforme descrito por um dos entrevistados, o sistema eleitoral brasileiro “se propõe a ser horizontal, mas a realidade da população não é horizontal”. Regras e



requisitos formais se aplicam igualmente a todos os candidatos, mas as condições que precedem o desenvolvimento de diferentes candidaturas são altamente desiguais – em um dos países mais desiguais do mundo. A única exceção é a cota de 30% para candidaturas de mulheres, que também devem receber 30% do financiamento público para campanhas destinado aos partidos e 30% do tempo de TV e rádio – uma medida amplamente considerada falha, pois a maioria dos partidos usa candidaturas laranjas para atender aos requisitos (mulheres que são registradas como candidatas, mas na verdade não concorrem) e concentra recursos em um número pequeno de candidatas (geralmente aquelas mais próximas de lideranças partidárias) (Barbieri et al., 2019; Sabino e Lima, 2015; Bolognesi, 2012). É importante destacar que quanto maior o partido, menor o número de candidatos não-brancos, porque partidos mais fortes podem se dar ao luxo de escolher seus candidatos e brancos são vistos como mais competitivos (Campos, 2015; Campos e Machado, 2017).

Vários entrevistados indicaram que a medida de ação afirmativa mais eficaz para promover mudanças sistêmicas seria estabelecer cotas não apenas para candidaturas, mas também para cadeiras (número de pessoas eleitas) – e não apenas para mulheres, mas também para outros grupos desfavorecidos. As cotas de cadeiras removeriam incentivos para o uso de candidaturas laranjas ou distribuição injusta de recursos e trariam incentivos na direção oposta, estimulando partidos a buscar os melhores representantes dos grupos contemplados e a apoiá-los adequadamente. Elas também mudariam a dinâmica de poder dentro dos partidos, fortalecendo notavelmente aqueles que hoje estão em posições marginalizadas. Além disso, cotas de cadeiras estimulariam mais pessoas a candidatarem, já que “se você não percebe a possibilidade de se ver representado, você nunca vai almejar participação”, conforme definido por uma das pessoas entrevistadas.

Justamente porque o impacto de medidas como cotas de cadeiras seria grande também dentro dos partidos, mudanças internas nos partidos talvez tenham que acontecer antes delas se tornarem realidade. Isso passa por esforços coordenados de filiados para aumentar a presença e a força de grupos desfavorecidos nas estruturas partidárias, especialmente em posições de liderança. Alguns partidos já têm grupos organizados trabalhando com esse objetivo (como setoriais de mulheres, por exemplo) e outros já têm políticas internas para promover a diversidade (como cotas para posições de liderança, por exemplo), mas muito ainda precisa ser feito. Em muitos casos, a resistência a esse tipo de mudança é forte, porque as elites partidárias não estão dispostas a abrir mão de seu poder, transformando a disputa interna em um desafio grande por si só.

Para além das cotas, políticas de ação afirmativa também podem ajudar a garantir acesso nivelado e adequado a recursos materiais e imateriais importantes para o desenvolvimento de campanhas. Desigualdades nas regras de distribuição dos fundos públicos, que contribuem para que quem está no poder se perpetue lá, foram apontadas como um problema grave que precisa ser endereçado. Alguns dos entrevistados também destacaram como, mesmo em partidos que já contam com um número maior de candidatos de grupos desfavorecidos e discutem abertamente a importância de abrir espaço a eles, esses candidatos raramente são priorizados em termos de apoio ativo.

Embora partidos, seus filiados e seus representantes eleitos sejam os atores mais diretamente responsáveis pela implementação de políticas de ação afirmativa, eleitores e organizações e movimentos da sociedade civil também podem ajudar a abrir espaços para isso por meio de pressão pública. Além disso, cabe a parlamentares e a atores do poder judiciário não apenas desenhar novas regras de ação afirmativa e garantir que as regras existentes sejam seguidas, como também combater abusos como o das candidaturas laranjas.

## 5.7

# Debate público em torno do tema das desigualdades na política

No Brasil e no mundo, o nível de atenção dado ao tema das desigualdades na política não chega perto daquele dado a outras formas de desigualdades, como desigualdades de renda, saúde, educação ou acesso a serviços públicos. Uma simples comparação do volume de material acadêmico ou jornalístico produzido em torno dessas questões deixa isso evidente. Desigualdades como um todo já enfrentam dificuldade para encontrar espaço no debate público e, mesmo quando são discutidas, sua dimensão política raramente é endereçada. Portanto, há também o desafio de pautar o assunto.

Entre os grupos que sofrem impactos das desigualdades na política, as mulheres são as que mais avançaram no sentido de chamar atenção para o problema. “O protagonismo das mulheres tornou-se impossível de ser negado”, disse uma das pessoas entrevistadas, explicando como conquistas mais amplas dos movimentos feministas ajudaram a abrir espaços para as mulheres na política. Não por acaso, as mulheres são o único grupo que conta com alguma forma de ação afirmativa institucionalizada para apoiar candidaturas eleitorais, como já discutido acima. Os entrevistados também destacaram o papel de grupos organizados de mulheres que trabalham para mudar partidos por dentro, e o papel de organizações e movimentos da sociedade civil focados especificamente no apoio a candidaturas femininas.

Embora seja possível dizer que hoje já é difícil para atores do sistema político ficarem longe de debates sobre o espaço das mulheres, o mesmo ainda não é verdadeiro para outros grupos desfavorecidos (Campos, 2015; Codato et al., 2017). Pessoas negras entrevistadas para este estudo destacaram como

debates em torno da questão racial ainda são raros e muitas vezes ausentes em seus partidos, garantindo que poucas organizações e movimentos da sociedade civil que trabalham em questões eleitorais focam no tema. É importante destacar que a raça dos candidatos só começou a ser registrada no Brasil em 2014, o que traz sérias limitações a qualquer tipo de análise acadêmica (Campos e Machado, 2015). Em relação a candidatos de baixa renda, embora vários dos desafios identificados ao longo deste trabalho estejam mais relacionados a renda do que a gênero ou raça, estudos e debates sobre diversidade e inclusão na política institucional quase nunca têm esse foco.

O caminho para mudar essa realidade não é novo: são necessários esforços conscientes, constantes e coordenados por parte de todos os atores preocupados para ampliar a visibilidade do assunto – incluindo lideranças partidárias, filiados, candidatos, políticos eleitos, e organizações e movimentos da sociedade civil. ■

6.

# Conclusão

Este estudo explorou os fatores mais relevantes relacionados a desigualdades que tornam difícil ou impossível para mulheres, negros e pessoas de baixa renda se candidatarem e serem eleitas no Brasil. Com base em uma extensa revisão bibliográfica e entrevistas em profundidade, foram identificadas sete dimensões principais do desenvolvimento de candidaturas em que desigualdades afetam significativamente as perspectivas eleitorais desses grupos, juntamente com possíveis maneiras de superar as barreiras impostas:

## 1. Acesso a redes de apoio estratégicas

Desigualdades no financiamento de campanhas são um elemento definidor do cenário eleitoral brasileiro, e uma de suas principais causas é a falta de acesso de mulheres, negros e especialmente candidatos de baixa renda a pessoas de alta renda que estejam dispostas a apoiar suas candidaturas. Essa dificuldade poderia ser superada com o apoio voluntário de pessoas influentes ou que tenham competências técnicas relevantes, mas o acesso a indivíduos com esse perfil também é um desafio para a maioria dos candidatos de grupos desfavorecidos. Organizações e movimentos da sociedade civil dedicados a ajudar a eleger candidatos alinhados com seus valores, ideias e objetivos podem desempenhar um papel importante construindo pontes e suprindo essa lacuna de acesso – um papel que também deveria ser desempenhado pelos partidos.

## 2. Disponibilidade de tempo

A incapacidade de se engajar adequadamente em atividades partidárias ou de se dedicar a uma campanha eleitoral devido à falta de tempo é uma barreira central –



especialmente para as mulheres, responsáveis pela maior parte do trabalho reprodutivo em suas famílias, e para as pessoas que não podem se dar ao luxo de abandonar o emprego para se dedicarem a suas campanhas. Partidos podem endereçar esse problema assegurando que suas atividades sejam agendadas em horários e locais adequados para os mais desfavorecidos, e oferecendo serviços de apoio como transporte e ajuda para cuidar de filhos durante atividades partidárias. Auxílio também pode vir de organizações e movimentos da sociedade civil, voluntários de campanha ou outros membros do partido, não apenas individualmente, mas também por meio da construção de redes de solidariedade.

### 3. Apoio do Partido

Em geral, o apoio oferecido por partidos é extremamente limitado para candidatos que não são ricos, nunca foram eleitos ou não são apadrinhados por pessoas muito influentes. A falta generalizada de recursos, estrutura e gestão adequada em grande parte dos partidos piora a situação. Entrevistados indicaram que os tipos mais importantes de apoio que deveriam ser oferecidos por partidos são apoio financeiro, espaço na mídia, e apoio jurídico e contábil. Alguns também destacaram a necessidade de atividades de capacitação em campanhas eleitorais, instâncias de gestão partidária mais responsivas a pedidos de ajuda, e medidas de apoio focadas em candidaturas de grupos desfavorecidos. Lideranças partidárias são os atores mais bem posicionados para lidar com esse desafio, mas dificilmente farão isso espontaneamente - soluções provavelmente exigirão pressão da sociedade civil e medidas regulatórias que levem os partidos a se tornar mais democráticos, bem como esforços coordenados por parte de candidatos e outros filiados dispostos a promover mudanças por dentro.

### 4. Risco de violência, hostilidade e discriminação

O sistema político brasileiro é hostil em muitos aspectos,



tendo a morte de dezenas de candidatos e políticos eleitos nos últimos anos como sua característica mais impactante. Casos de assédio moral e sexual, bem como ameaças e o medo de violência física e outras formas de agressão, são traços comuns do cenário político e constituem uma grande barreira para quem contempla a possibilidade de concorrer a algum cargo eletivo - contribuindo para a construção da percepção de que pessoas de grupos desfavorecidos, mais vulneráveis a esses riscos, não têm espaço na política. Partidos precisam implementar políticas rígidas de combate a esses riscos, bem como medidas de proteção e apoio às vítimas. Candidatos, voluntários de campanha e organizações e movimentos da sociedade civil devem estar cientes desses riscos e adotar medidas preventivas. Já atores reguladores como o Tribunal Superior Eleitoral e o próprio Congresso precisam promover esforços urgentes para entenderem o problema em detalhes e implementarem soluções.

## 5. Complexidade burocrática

O nível de complexidade das regras eleitorais no Brasil é alto e os candidatos enfrentam dificuldades especialmente com questões jurídicas e contábeis. A burocracia acaba se tornando uma barreira importante para quem não pode contratar advogados e contadores especializados. A maneira mais eficaz de solucionar esse problema é oferecendo capacitação aos candidatos e disponibilizando o apoio de advogados e contadores para aqueles que não podem pagar por esses serviços. Dois tipos de atores estão particularmente bem posicionados para fazer isso: partidos políticos (que deveriam encarar esse tipo de apoio a seus candidatos como um dever básico) e organizações e movimentos da sociedade civil. Candidatos também podem espontaneamente somar forças para aprenderem juntos ou para compartilharem custos da contratação de serviços.

## 6. Ausência de ação afirmativa

Embora as regras eleitorais se apliquem igualmente a todos os candidatos, as condições que precedem o desenvolvimento de diferentes candidaturas são

altamente desiguais. Contudo, políticas de ação afirmativa destinadas a abrir espaços para grupos desfavorecidos são praticamente inexistentes, exceto por um limitado sistema de cotas para candidaturas de mulheres. A literatura existente e as entrevistas feitas para este estudo indicam que a medida mais eficiente para promover mudanças sistêmicas seria estabelecer cotas não apenas para candidaturas, mas também para cadeiras (número de pessoas eleitas) - e não somente para mulheres, mas também para outros grupos desfavorecidos. Para além disso, políticas de ação afirmativa podem ainda ajudar a garantir acesso adequado a recursos materiais e imateriais para o desenvolvimento de campanhas. É importante destacar que mudanças precisam ocorrer tanto nas regras eleitorais, como no funcionamento interno dos partidos, o que exige esforços de filiados no sentido de aumentar o espaço e a força de grupos desfavorecidos nas estruturas partidárias. Eleitores e organizações e movimentos da sociedade civil também podem pressionar por mudanças, enquanto os poderes Legislativo e Judiciário são responsáveis pela elaboração de novas regras de ação afirmativa e por garantir que as regras existentes sejam seguidas.

## 7. Debate público em torno do tema das desigualdades na política

O nível de atenção dado na agenda pública ao tema das desigualdades na política ainda é baixo. As mulheres foram as que mais avançaram nesse sentido, chegando a um ponto em que já é difícil para atores do sistema político ficarem longe de debates sobre seu espaço na política, mas muito mais ainda precisa ser feito. Debates em torno da raça e da classe de candidatos ainda são raros e muitas vezes ausentes. São necessários esforços conscientes, constantes e coordenados por parte de todos os atores preocupados com o assunto para ampliar sua visibilidade e mudar essa realidade – incluindo o envolvimento de lideranças partidárias, filiados, candidatos, políticos eleitos, e organizações e movimentos da sociedade civil.

**Essas sete dimensões estão evidentemente interconectadas. Barreiras institucionais, barreiras partidárias e barreiras socioeconômicas se entrelaçam e se reforçam mutuamente, perpetuando desigualdades no sistema eleitoral.**

**É importante destacar que transformações estruturais não ocorrerão somente por meio de esforços focados na reforma das regras eleitorais. Elas exigirão também mudanças significativas no funcionamento dos partidos, bem como medidas para garantir que candidatos de grupos desfavorecidos tenham melhor acesso a redes e recursos estratégicos.**

**“A democracia que está aí não é uma democracia que dá chance a todos”, resumiu uma das pessoas entrevistadas para este estudo. Como apresentado aqui, é possível identificar o que precisa ser mudado para que aqueles que não têm chances hoje passem a tê-las amanhã. E como em qualquer outra luta contra desigualdades estruturais, mudanças exigirão forte ação coletiva por um grupo diverso de atores. Felizmente, o número de pessoas que estão cientes do problema e dispostas a fazer algo a respeito é cada vez maior. ■**

## 7. Referências

AMORIM NETO, Octavio; CORTEZ, Bruno Freitas e PESSOA, Samuel de Abreu. Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental. Opinião Pública [online]. 2011, vol.17, n.1, pp.45-75. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100002>

ARAUJO, Clara Maria de Oliveira e BORGES, Doriam. Trajetórias políticas e chances eleitorais: Analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. Revista de Sociologia e Política [online]. 2013, vol.21, n.46, pp.69-91. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000200005>

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira; MORAES, Fernanda; AFLALO, Hannah Maruci; MARDEGAN, Ivan; MARIN, Juliana Fabbron; YOUSSEF, Laís Menegon; BIDERMAN, Ciro e AVELINO, George. Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: Relatório final (2018-2019). FGV Direito SP [online]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%c3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George; PHILLIPS, Jonathan; MESQUITA, Lara e BUENO, Natália Salgado. Os custos da campanha eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência. Cepesp/FGV [online]. 2019. Disponível em: <http://www.cepesp.io/publicacoes/os-custos-da-campanha-eleitoral-no-brasil-uma-analise-baseada-em-evidencia/>

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: Política pública ou engenharia eleitoral?. Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política [online]. 2012, v.1, n.2, pp.113-129. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42736/25894>

BORBA, Felipe e NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. Violência eleitoral no Brasil: O perfil político e social de candidatos assassinados entre 1998 e 2016. Trabalho apresentado no 42º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 22 a 26 de outubro de 2018. Disponível em: <https://portal.anpocs.org/index.php/papers-40-encontro-3/gt-31/gt35-10/11416-violencia-eleitoral-no-brasil-o-perfil-politico-e-social-de-candidatos-assassinados-entre-1998-e-2016/file>

BRASILINO, Carlos Estênio. Saiba tudo sobre a nova composição da Câmara e do Senado Federal. Metrôpoles [online]. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/saiba-tudo-sobre-a-nova-composicao-da-camara-e-do-senado-federal>

CAMPOS, Luiz Augusto. Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Cor e recrutamento partidário em São Paulo e Rio de Janeiro nas eleições de 2012. Dados [online]. 2015, vol.58, n.3, pp.689-719. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201556>

CAMPOS, Luiz Augusto e MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2015, n.16, pp.121-151. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220151606>

CAMPOS, Luiz Augusto e MACHADO, Carlos. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. Revista de Sociologia e Política [online]. 2017, vol.25, n.61, pp.125-142. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256107>

CASTRO, Leonardo Aires de. Minorias sociais e seus obstáculos à representação no Legislativo brasileiro. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos [online]. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/10091>

CODATO, Adriano; LOBATO, Tiemi and CASTRO, Andréa Oliveira. “Vamos Lutar Parentes!” As candidaturas indígenas nas eleições de 2014 no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2017, vol.32, n.93. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17666/329302/2017>.

CUNHA, Ana Rita; MENEZES, Luiz Fernando and LIBÓRIO, Bárbara. 9 políticos são assassinados por ano no Brasil. *Aos Fatos* [online]. 2018. Disponível em: <https://aosfatos.org/noticias/9-politicos-sao-assassinados-por-ano-no-brasil/>

FELISBINO, Riberti de Almeida; BERNABEL, Rodolpho Talaisys e KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Somente um deve vencer: As bases de recrutamento dos candidatos à Prefeitura das capitais brasileiras em 2008. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2012, vol.20, n.41, pp.219-234. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000100013>

GROSSI, Míriam Pillar e MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Revista de Estudos Feministas* [online]. 2001, vol.9, n.1, pp.167-206. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100010>

MELCHIORI, Cíntia Ebner; SÁ, Clara de; BARROS, Marina; FERRETI, Michelle; EUGÊNIO, Roberta e BORGES, Taís. Perfil das Prefeitas no Brasil: Mandato 2017-2020. Instituto Alziras. 2018. Disponível em: <http://preefeitas.institutoalziras.org.br/>

MIGUEL, Luis Felipe e BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista de Estudos Feministas* [online]. 2010, vol.18, n.3, pp.653-679. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2010000300003>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais 2018. IBGE [online]. 2018. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/ce915924b20133cf3f9ec2d45c2542b0.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/ce915924b20133cf3f9ec2d45c2542b0.pdf)

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel e PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das



contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública* [online]. 2010, vol.16, n.2 [citação 2019-09-28], pp.366-393. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004>

LUTTRELL, Cecilia; BIRD, Kate; BYRNE, Sarah; CARTER, Jane e CHAKRAVARTI, Devanshu. *The Power Cube Explained*. Poverty-Wellbeing Platform [online]. 2007. Disponível em: <https://www.shareweb.ch/site/Poverty-Wellbeing/currentpovertyissues/Documents/The%20Power%20Cube%20Explained%20-%20Cecilia%20Luttrell%20November%202007.pdf>

MERLO, Marina. Seleção de candidaturas, disputa intrapartidária e gênero: influência dos partidos políticos na escolha das candidatas. Artigo apresentado no VI Seminário Discente de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2 a 6 de maio de 2016. Disponível em: <http://conferencias.fflch.usp.br/sdpsc/VIsemDCP/paper/download/1593/266>

OLIVEIRA, José Carlos. 2018 terá a eleição mais acirrada para a Câmara dos Deputados. *Câmara dos Deputados* [online]. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/543586-2018-tera-a-eleicao-mais-acirrada-para-a-camara-dos-deputados/>

PERISSINOTTO, Renato Monseff e MIRÍADE, Angel. Caminhos para o parlamento: Candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados* [online]. 2009, vol.52, n.2, pp.301-333. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200002>

REIS, Thiago e OLIVEIRA, Leandro. Número cai, mas quase metade da Câmara será formada por milionários. *G1* [online]. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/09/numero-cai-mas-quase-metade-da-camara-sera-formada-por-milionarios.ghtml>

SABINO, Maria Jordana Costa e LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Igualdade de gênero no exercício do poder. *Revista de Estudos Feministas* [online]. 2015, vol.23, n.3, pp.713-734. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p713>

SACCHET, Teresa e SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública* [online]. 2012, vol.18, n.1, pp.177-197. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000100009>

SILVA, Bruno e DANTAS, Humberto. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). Artigo apresentado no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSVZPIjtzOjQ6IjE5MzciO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiODc4YjJiNGQ3MjU1NmYzMWJiZDQ-wMjBlM2NiM2Q3NWEiO30%3D>

TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA. Propostas. *Transparência Partidária* [online]. n.d. Disponível em: <http://www.transparenciapartidaria.org/propostas>

## 8. Anexo Entrevistados

As seguintes pessoas foram entrevistadas para este projeto:

**Adriana Ventura.** Mulher branca nascida em São Paulo, SP. Filiada ao Partido Novo, candidatou-se a deputada federal uma vez, em 2018. Foi eleita e, atualmente, está no Congresso.

**Áurea Carolina.** Mulher negra, nascida em Tucuruí, PA. Filiada ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), candidatou-se a vereadora em 2016 em Belo Horizonte, MG, e a deputada federal, em 2018, representando o mesmo estado. Foi eleita nas duas vezes e, atualmente, está no Congresso.

**Bruna Barros.** Mulher negra nascida em São Paulo, SP. Filiada ao Partido Verde (PV), candidatou-se a deputada estadual uma vez, em 2018. Não foi eleita.

**Douglas Belchior.** Homem negro, nascido em Suzano, SP. Filiado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), candidatou-se a vereador duas vezes, em 2012 e 2016, nas cidades de Poá e São Paulo, SP, e também candidatou-se a deputado federal duas vezes representando o estado de São Paulo, em 2014 e 2018. Não foi eleito.

**Izabella Mattar.** Mulher branca nascida em Belo Horizonte, MG. Cofundadora do RenovaBR, atuou nas eleições de 2018 como diretora executiva da iniciativa, que naquele ano apoiou 120 candidatos de 22 partidos na construção de suas candidaturas.

**Janaína Lima.** Mulher branca nascida em São Paulo, SP. Filiada ao Partido Novo, candidatou-se a vereadora uma vez, em 2016. Foi eleita e atualmente está na Câmara Municipal de São Paulo.

**Karla Falcão.** Mulher negra, nascida em Recife, PE. Filiada ao Cidadania, candidatou-se a vereadora uma vez, em 2016, na cidade de Recife, PE, e também uma vez a deputada federal, em 2018. Não foi eleita.

**Marina Helou.** Mulher branca nascida em São Paulo, SP. Filiada à REDE Sustentabilidade, candidatou-se a vereadora uma vez, em 2016, na cidade de São Paulo, e também uma vez a deputada estadual, em 2018. Foi eleita na segunda vez em que concorreu e atualmente está no Assembleia Legislativa de São Paulo.

**Marivaldo Pereira.** Homem negro, nascido em Brasília, DF. Filiado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), candidatou-se uma vez a senador, em 2018, representando o Distrito Federal. Não foi eleito.

**Michelle Andrews.** Mulher negra, nascida em Manaus, AM. Filiada ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), candidatou-se uma vez a deputada federal, em 2018, representando o estado do Amazonas. Não foi eleita.

**Mônica Sodré.** Mulher branca, nascida em São Paulo, SP. Diretora executiva da RAPS – Rede de Ação Política para Sustentabilidade, iniciativa focada em apoiar políticos comprometidos com o fortalecimento da democracia no Brasil, com mais de 500 membros de 29 partidos.

**Natalie Unterstell.** Mulher branca, nascida em Porto União, SC. Filiada ao Podemos, candidatou-se uma vez a deputada federal, em 2018, representando o estado do Paraná. Não foi eleita.

**Robeyoncé Lima.** Mulher trans-negra, nascida em Recife, PE. Filiada ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), candidatou-se uma vez a deputada estadual, em 2018, em uma candidatura coletiva compartilhada com outras quatro mulheres. Foi eleita e atualmente é codeputada na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.