ISSN: 2238-9091 (Online)

A política de fomento à participação política de mulheres e negros: análise da Emenda Constitucional nº 117/2022

Cássia de Jesus Antunes[1]

José Querino Tavares Neto[2]

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

Resumo

O presente artigo examina a Emenda Constitucional nº 117/2022 e visa analisar sua estrutura, disposições, contexto legislativo e mudanças propostas, a partir da abordagem qualitativa e pesquisa bibliográficas. A investigação destaca motivações legislativas da ação afirmativa, especialmente em relação à participação política de mulheres e negros. Em que pese o caráter inclusivo da emenda, os achados indicam que ela cria anistia aos partidos políticos e enfrenta desafios na implementação. O artigo conclui que a efetividade da emenda depende do compromisso contínuo com a implementação e fiscalização de suas disposições, de esforços para promover mudanças culturais e sociais.

Palavras-chave

Emenda Constitucional nº 117/2022; participação política; mulheres; negros; políticas públicas.

The policy of promoting political participation of women and black people: analysis of Constitucional Amendment nº 117/2022

Abstract

This article examines Constitutional Amendment No. 117/2022 and aims to analyze its structure, provisions, legislative context and proposed changes, based on a qualitative approach and bibliographical research. The investigation highlights legislative motivations for affirmative action, especially in relation to the political participation of women and black people. Despite the inclusive nature of the amendment, the findings indicate that it creates amnesty for political parties and faces challenges in implementation. The article concludes that the effectiveness of the amendment depends on continued commitment to the implementation and monitoring of its provisions, and efforts to promote cultural and social changes.

Keywords

Constitutional Amendment nº 117/2022; political participation; women; black people; public policy.

ISSN: 2238-9091 (Online)
10.17771/PUCRio.OSQ.68899
Artigo recebido em junho de 2024
Artigo aceito em agosto de 2024

Introdução

A promulgação da Emenda Constitucional nº 117/2022[3] retrata um momento importante para a atual conjuntura política brasileira, revelando-se num esforço legislativo para empreender a representatividade de grupos historicamente sub-representados, em especial mulheres e negros[4], num cenário carregado de desafios de desigualdade e exclusão. Tal esforço se manifesta como instrumento para a democracia, em constante evolução, tendo-se em vista que a representatividade política é crucial para a consolidação de um sistema político genuinamente inclusivo e equitativo.

Significativamente, esse esforço legislativo têm o condão de redesenhar o quadro político de um país plural como o Brasil, onde a intersecção de gênero e raça continuadamente define o itinerário político e as oportunidades de participação[5]. Nesse sentido, o objetivo do estudo é examinar a estrutura e o conteúdo da E.C. nº 117/2022, explorando suas disposições, as motivações legislativas por trás de sua promulgação e as mudanças normativas propostas. A proposta do trabalho é a realização de uma análise crítica e exploratória, tendo por base a literatura existente e em comparações com as legislações ordinárias sobre cotas eleitorais.

Logo, o artigo se fundamenta na ideia de que a lei é um reflexo das dinâmicas políticas e sociais e que, por sua vez, molda essas mesmas dinâmicas, e, por isso, nem sempre se mostra suficiente para satisfação das necessidades coletivas[6]. Consequentemente, uma análise da E.C. nº 117/2022 é fundamental para compreender as tendências da contemporaneidade no que tange à representação política no Brasil. Ademais, esta averiguação visa fornecer uma reflexão acerca das implicações e desafios a serem enfrentados pela emenda, sobretudo em relação à participação política de mulheres e negros. Todavia, ainda se

ISSN: 2238-9091 (Online)

reconhece que a efetividade de tal medida depende de variados fatores, incluindo a disposição política, a cultura social e o compromisso institucional de implementação e fiscalização da norma.

Por último, o intuito é trazer contribuições para o debate acadêmico acerca da representatividade política sob a ótica da legalidade, por meio de uma abordagem qualitativa, envolvendo a análise de legislações e de documentos públicos e a pesquisa bibliográfica, para obter *insights* e observações para o desenho de políticas públicas[7] que possam aprimorar a participação política de mulheres e negros no Brasil.

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

Contexto político-normativo da Emenda Constitucional nº 117/2022 e a política afirmativa de fomento à participação política de mulheres

A Emenda Constitucional nº 117, promulgada em 05 de abril de 2022, teve como objetivo, inicialmente, assegurar uma cota mínima de recursos financeiros e de tempo de propaganda em rádio e televisão para candidaturas de mulheres, o que por si só parece representar um avanço no que tange a busca por igualdade de gênero no cenário político brasileiro. Contudo, diante das contradições da norma, esta vem recebendo críticas dos movimentos sociais[8], tendo sido, inclusive alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade[9].

No que corresponde à estrutura, a norma modificou o art. 17 da CF que passou a vigorar acrescido dos §§ 7º e 8º no sentido de exigir que os partidos políticos destinassem recursos na promoção e incentivo da participação das mulheres na política. Ademais, estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação de recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)[10], e de reservar um mínimo de 30% do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para candidaturas de mulheres.

Importante salientar que o artigo 17 da CF se enquadra na categoria que trata dos partidos políticos, no rol dos direitos e garantias fundamentais, abordando normas e diretrizes para a organização e funcionamento. Porém, ressalta-se, que as diretrizes de organização e fun-

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

cionamento dos partidos políticos não se esgotam nas disposições da CF, existindo ainda leis ordinárias e decisões que tratam da temática.

A E.C. nº 117/22 elevou a um status constitucional a política afirmativa que determina a destinação de percentuais mínimos dos fundos partidário e do FEFC para serem direcionados a apoiar programas que promovam a participação política das mulheres e para financiar campanhas eleitorais femininas. Contudo, ela não criou novas regras para as eleições, visto que a legislação ordinária já previa cotas mínimas de gênero e de distribuição de recursos.

É notório que a Constituição de 1988 atribui grande importância ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades, haja vista serem tanto objetivos da República como princípios da ordem econômica, competindo à União o papel de articular com Estados, Distrito Federal e Municípios, ação estratégica por meio de políticas públicas, para alcançar tais finalidades.

Nesse sentido, as políticas públicas assumem papel fundamental na consolidação do Estado Democrático de Direito, sendo o meio pelo qual a ação governamental dará respostas aos problemas políticos para o alcance dos objetivos fundamentais, previstos no artigo 3º da CF/88, dentre os quais enfatiza-se "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação", entendido como ideal a ser perseguido pela sociedade brasileira (Brasil, 1988).

À vista disso, as desigualdades sociais, de gênero, de raça ou interseccionais, acabam por limitar a representação política justa e equitativa, cujas barreiras obstam o acesso de determinados grupos aos cargos políticos. Por essa razão, ao longo dos anos, o Tribunal Superior Eleitoral tem manifestado interesse em discutir com o Congresso Nacional formas de aumentar a pluralidade nos ambientes políticos[11].

É notório que medidas legislativas vêm sendo adotadas com a finalidade de fomentar a participação política de mulheres e a E.C. nº

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

117/2022 faz parte do conjunto de ações com esse objetivo. Como assevera Sueli Carneiro, ao citar uma decisão do ministro Marco Aurélio Mello, para se "construir igualdade requer, em princípio, reconhecer a desigualdade historicamente construída". Assim, as políticas de ação afirmativa são medidas adotadas com o intuito de reparar desigualdades históricas e estruturais que afetam grupos vulnerabilizados da nossa sociedade, como mulheres, negros, indígenas e outros. Nelas podendo se incluir cotas, incentivos fiscais e programas específicos voltados para a inclusão social e econômica desses grupos, a fim de "promover a igualdade de oportunidades" (Carneiro, 2011, p. 31-33).

Segundo Marcelo Paixão, "as políticas de ação afirmativas estão fundamentadas em um princípio ético que, buscando a superação das desigualdades (sociais, raciais, éticas, de gênero, de outras minorias), defende a hipótese da concessão de tratamento desigual a pessoas socialmente desiguais" (apud Santos *et al*., 2008, p. 920-921).

Com base na definição de Schimidt (2019, p. 127) para política pública, que evidencia o aspecto central de que ações isoladas não configuram uma política, mas um conjunto delas, em suas palavras: "o conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político", pode-se identificar a existência de uma política afirmativa de fomento à participação de mulheres que se revela ao longo dos anos por meio de um conjunto normativo vasto.

Desde os anos 90, há um esforço por parte dos movimentos sociais feministas por políticas afirmativas que favoreçam as condições para a participação política de mulheres, como cotas de gênero e distribuição proporcional de recursos públicos para as campanhas. Inicialmente, a Lei nº 9.100/1995, de autoria de Marta Suplicy, estabeleceu que no mínimo 20% dos candidatos de cada partido ou coligação deveriam ser mulheres, sendo a regra, aplicável apenas às Câmaras Municipais. Essa medida, conhecida como "Lei das Cotas", posteriormente expandida

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

pela Lei nº 9.504/1997, que incluiu as Assembleias Estaduais e a Câmara dos Deputados, não incluindo o Senado Federal. Passo seguinte, a lei aumentou a cota mínima para 30%, mas inicialmente não exigia o preenchimento efetivo desse percentual, permitindo que os partidos apenas "reservassem" espaço para candidaturas femininas.

No ano de 2009, por meio da Lei nº 12.034, tornou-se obrigatório o preenchimento da cota de 30% para candidaturas femininas, sendo estipulado o máximo de 70% para candidaturas de um mesmo gênero. Contudo, o descumprimento continuou sendo regra, além dos diversos casos de fraudes de candidaturas femininas fictícias. Somente em 2014, com a intervenção do Judiciário, os partidos começaram a cumprir a lei com mais rigor, sob a ameaça de terem que retirar candidaturas do sexo excedente aos 70%[12].

Além das cotas de gênero, há também legislações acerca do financiamento de campanhas. A exemplo da Lei nº 13.165/2015 que estabeleceu que os partidos deveriam destinar entre 5% e 15% do fundo partidário para promover a participação política feminina. Contudo, em 2018, o STF julgou inconstitucional o teto de 15% estabelecido pela lei e, a partir desse ano, os partidos políticos passaram a ser obrigados a destinar no mínimo 30% do FEFC para as campanhas de candidatas mulheres, proporcionalmente ao número de candidatas.

Todavia, a legislação enfrentou e ainda enfrenta desafios na forma de anistias. A Lei nº 13.165/2015 permitiu que partidos que não cumpriram a destinação mínima de recursos anteriormente pudessem realocá-los para campanhas femininas ou masculinas com autorização da Secretaria da Mulher do partido. A Lei nº 13.831/2019 isentou de punição os partidos que não gastaram o mínimo de 5% do fundo partidário com programas de incentivo à participação feminina.

A PEC 18/21 (agora E.C. nº 117/22) e a PEC 9/2023 (agora E.C. nº 133/24) propuseram anistias adicionais para partidos que não cumpriram as cotas mínimas de financiamento. Consequentemente, as anistias refletem a tendência dos partidos políticos em buscar meios

ISSN: 2238-9091 (Online)

para descumprir as políticas afirmativas, levantando questões sobre a eficácia dessas políticas de inclusão.

A desigualdade social e a representatividade política da população negra

Destaca-se que as desigualdades[13] por gênero e por raça afetam substancialmente a representatividade política, impactando tanto a composição das instituições políticas quanto a natureza e o foco das políticas públicas[14]. Historicamente, tanto as mulheres quanto os grupos raciais minorizados estão sub-representadas no legislativo, o que acaba por agravar ainda mais a exclusão desses grupos nas decisões estratégicas governamentais e da construção de políticas públicas voltadas para suas necessidades.

A fragmentação social[15] muitas vezes está associada à desigualdade, com grupos privilegiados desfrutando de acesso a recursos e oportunidades em detrimento de outros grupos menos favorecidos. Notoriamente, vivemos um contexto de extrema desigualdade social, no qual representatividade política é um recurso socialmente valorizado.

Como consequência do brutal desenvolvimento tecnológico, como ensina Marques Neto (2002, p. 120/121), os indivíduos se ocupam de receber informações de forma mais intensa e diversificada, acessando novos padrões de consumo e tornando mais complexo os interesses sociais. Contudo, esse arcabouço de informações pode proporcionar aos cidadãos maior compreensão de seus direitos, o que fortalece os movimentos sociais, que nasceram da necessidade de os grupos sociais lutarem por seus interesses na maior parte das vezes esquecidos. Nesse sentido, a globalização, através da transmissão de valores culturais, oferece combustível para os movimentos sociais e organizações sociais que não se sentem amparadas pelo Estado a pressionar os governantes por respostas aos problemas políticos. O mesmo processo que inicialmente cria o padrão de poder do Estado, também provoca o fortalecimento da diversidade e pluralidade social e em decorrência a fragmentação social.

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

O problema da fragmentação social, portanto, não parece ser refém exclusivo da globalização, como adverte o Marques Neto (2002, p. 122/123), mas da desigualdade social e da discrepância de distribuição de recursos e oportunidades atinentes a vida humana e ao bem-estar social. A expectativa por um "ideal universalizante e homogêneo da identidade coletiva total do Estado-Sociedade" apenas ignora que as sociedades são plurais na medida em que dá tratamento diverso aos diferentes grupos sociais, sendo os cortes sociais traduzidos pela diversidade, em si, fruto das diferenças de condições de vida e gozo de direitos que se encontram os grupos que as compõem.

O processo de globalização, consequente da Revolução da Comunicação Eletrônica, entre outros fatores, traz consigo "rápida e inevitável expansão cultural dos padrões da civilização ocidental", incluindo elementos materiais e não materiais, dentre os quais se destacam os valores (Moreira Neto, 2021, p. 186).

Deste modo, a tradicional unidade de ordenamento jurídico estatal acaba sendo norteada por "valores tendencialmente globalizados", traduzindo-se em "ordenamentos jurídicos pós-modernos". Os princípios constitucionais passam a conviver harmonicamente com normas globais, o que representa os processos democráticos dos Estados, "a democracia pressupõe o pluralismo" – tanto de valores quanto de normas que sustentem esses valores (Moreira Neto, 2021, p. 196-197).

Segundo Quijano (2002), capitalismo se refere ao conjunto da articulação estrutural de todas as formas que historicamente controlam o trabalho ou exploração (escravidão, servidão). Deste modo, o capital é a forma de controle do trabalho que consiste na mercantilização da força de trabalho. Nesta perspectiva, o Estado é forma central universal de controle da autoridade coletiva e dominação política. Em quase todo o mundo, o padrão de poder são expressões dos processos de colonialismo e de colonialidade, traduzidos nas necessidades e experiências do capitalismo e da eurocentralização. A globalização, é, por sua vez, o processo histórico responsável pela vocação global deste

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

padrão de poder que molda as relações sociais. Considerando nossas subjetividades, as sociedades sempre foram plurais, não sendo plural, contudo, o padrão de poder.

O colonialismo não apenas se baseou na exploração econômica dos colonizadores sobre os colonizados, mas também impôs uma estrutura de dominação cuja configuração propõe a manutenção hierárquica das relações sociais baseada em critérios culturais e de raça, exacerbando as desigualdades sociais que definem as sociedades contemporâneas.

Destaca-se o racismo estrutural[16], que funciona como instrumento criador de discrepâncias globais na distribuição e no acesso aos recursos valorizados, tais como representação política, emprego, educação, habitação, saúde, renda, dentre outros, que perpetuam e exacerbam as desigualdades sociais, criando divisões marcantes entre grupos étnicos e raciais. Essas diferenças sociais, por sua vez, criam preconceitos e perpetuam os episódios de racismo cotidiano tornando o racismo um problema cíclico que se retroalimenta sem que tenha resolução (Kilomba, 2019, p. 76).

No caso dos negros, não há qualquer regulamentação à nível federal no que tange a cotas de raça para o legislativo, o que significa dizer que não existe uma lei federal que imponha cotas raciais para as eleições legislativas em todo o país. Assim sendo, a legislação federal se concentra nas cotas de gênero, a exemplo da Lei nº 9.504/1997, que determina que cada partido ou coligação deve reservar um mínimo de 30% e um máximo de 70% de suas candidaturas para cada sexo, como já mencionado[17].

No país, a nível federal, existem cotas raciais apenas no âmbito da educação e serviço público. A Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) exige que as universidades federais e institutos federais de ensino reservem uma porcentagem das vagas para estudantes de escolas públicas, com uma subcota para estudantes negros, pardos e indígenas, sendo esta proporcional à representação desses grupos na

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

população do estado onde a instituição de ensino está localizada. A Lei nº 12.990/2014 estabelece que nos concursos públicos federais seja reservado 20% das vagas para candidatos negros. A lei se aplica a concursos para cargos efetivos e empregos públicos na Administração Pública Federal, Autarquias, Fundações Públicas, empresas públicas e Sociedades de Economias Mistas[18].

Além das cotas de gênero, a legislação, conhecida como Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) também estabelece regras de distribuição de recursos públicos de campanha e tempo de propaganda de rádio e TV, regra incorporada na CF pela E.C. nº 117/2022. Em relação aos negros, sobre tal ponto, em decisão a Consulta nº 0600306-47/DF[19], bem como o STF na decisão cautelar da Ação ADPF 738, estabeleceram-se diretrizes para os partidos políticos procederem na distribuição de recursos considerando a questão de gênero e raça. Acerca da consulta mencionada, formulada pela deputada Benedita da Silva, umas das poucas mulheres negras a compor a Câmara dos Deputados, quanto à possibilidade de reserva de vagas para candidatos negros, ou seja, cotas de raça, o Plenário entendeu que não caberia ao Poder Judiciário, mas sim ao Congresso Nacional, pela via legislativa, a formulação de instrumentos legais para regulamentar cotas raciais.

No dia 22 de agosto de 2024 foi promulgada a E.C. nº 133 (PEC 9/2022), prevendo condições para regularização de dívidas dos partidos, além de incluir o § 9º ao artigo 17 da CF, estabelecendo que os recursos do FEFC e do fundo partidário devem ser destinados às campanhas eleitorais de pessoas pretas e pardas no percentual de 30% (trinta por cento). Tal previsão parece à primeira vista ser um avanço para as candidaturas de pessoas negras, contudo, trata-se de retrocesso na medida em que altera a decisão anterior de que os recursos fossem distribuídos na exata proporção das candidaturas de pessoas negras e brancas, medida amparada em critérios de equidade. A adoção de um percentual fixo, abaixo do que a proporção da população negra representa[20], diminui o alcance da política em relação ao que era anteriormente previsto.

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

Potenciais impactos, desafios e oportunidades

É notório que a efetividade das políticas públicas não depende principalmente da intenção dos gestores, mas de uma cultura institucional que promova a abordagem sistemática das implicações legais das ações governamentais. Desse modo, o arranjo jurídico-institucional de qualquer política pública é inevitavelmente moldado ou afetado de alguma maneira pelas lutas de poder entre diversos protagonistas, incluindo partidos políticos, grupos de interesse, líderes governamentais e funcionários públicos, entre outros. Deste modo, torna-se fundamental a coordenação do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, valorizando a interação da sociedade civil e do Estado (Bucci, 2006, p. 43).

Um dos maiores desafios da política afirmativa é a determinação de os partidos políticos destinarem o quantitativo mínimo de 5% de recursos do fundo partidário para a criação e manutenção de programas que visam promover e difundir a participação política de mulheres. Tal medida visa incentivar a representação política de mulheres, fornecendo recursos específicos para o desenvolvimento de programas que apoiam e encorajam esse grupo social a se envolverem ativamente no cenário político.

Ademais, a emenda determina que no mínimo 30% dos recursos do FEFC e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, assim como 30% do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, devem ser alocados para candidaturas femininas. Percentual que deve ser proporcional ao quantitativo de candidatas e distribuído conforme critérios estabelecidos pelos próprios partidos. Essa medida tem o objetivo de garantir maior visibilidade e suporte financeiro para as candidatas, contribuindo para uma maior equidade de gênero nas eleições.

Ressalta-se que o FEFC é formado por recursos oriundos do Tesouro Nacional, ou seja, é financiado com verba pública. O fundo foi desenvolvido para suprir financiamentos às campanhas eleitorais no Brasil, em substituição à doação empresarial proibida pela legislação eleitoral. Contudo, a incongruência entre os gastos públicos e o res-

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

pectivo monitoramento parece estar enraizada na cultura institucional brasileira de forma que a ausência de avaliação satisfatória das políticas públicas e de seus resultados acaba trazendo como consequência a repetição contínua dos erros, perpetuando e normalizando os problemas públicos ao longo do tempo (Pinto e Tavares, 2022, p. 182).

Dessa forma, a baixa representatividade de mulheres e negros, bem como de outros grupos marginalizados da política, é vista como esperada e natural, sendo por vezes justificada pelo argumento de que "sempre foi assim". Em que pese a existência de políticas voltadas à solução do problema da sub-representação política, a efetividade dessas não vem a ser avaliada com ênfase para a transformação do quadro, pelo contrário, nem mesmo sua aplicabilidade é efetiva para que se tenha avaliação de resultados.

Por essa razão, os pontos mais controversos da emenda e objeto da ADI 7419 estão nos artigos 2º e 3º, cuja previsão permite que partidos que não tenham utilizado ou tido reconhecidos esses recursos em eleições anteriores possam utilizá-los em eleições subsequentes, impedindo a condenação pela Justiça Eleitoral em processos de prestação de contas anteriores que ainda não tenham sido concluídos (artigo 2º) e isenta partidos de sanções, como devolução de valores ou suspensão de fundos, em relação ao não cumprimento das cotas em eleições ocorridas antes da promulgação da emenda (artigo 3º).

O artigo 2º da emenda foi incluída na Resolução TSE nº 23.604/2019[21], após petição apresentada por partidos políticos pela possibilidade de utilização de saldos remanescentes dos repasses de 2020 e 2021 do fundo partidário originalmente destinados ao fomento da participação feminina na política para serem utilizados nas campanhas de 2022.

Destaca-se que a petição fora inicialmente apresentada pelos partidos Democratas (DEM), Movimento Democrático (MDB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Posteriormente, teve adesão como interessados: Partido Social Democrático (PSD), União Brasil, Solidariedade, Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Verde

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

(PV), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Liberal (PL), Novo e Partido da Mobilização Nacional (PMN).

Ao assegurar que não haverá sanções, como devolução de valores, multas ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não cumpriram com a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos devido a gênero e raça em eleições anteriores à sua promulgação, sem quaisquer "referências literais habilitadoras de uma argumentação justifica da satisfação das diversas pretensões formuladas e em conflito", a norma cria anistias em relação ao cumprimento da política afirmativa já existente, o que entra em conflito com os avanços conquistados pelas mulheres e pela comunidade negra, que historicamente enfrentam sub-representação no cenário político do país, apesar de constituírem a maior proporção da população brasileira (Otero, 2003, p. 161).

Enfatiza-se que, desde as eleições de 2018 os partidos já eram obrigados a destinar 30% do fundo a campanha de mulheres, de modo que a anistia criada pela emenda, tira a legitimidade da política afirmativa, significando um retrocesso na luta pela representatividade política dos grupos sociais invisibilizados e a manutenção dos mesmos grupos exercendo o domínio da organização política.

Além disso, a emenda não propõe qualquer penalidade quanto ao descumprimento da política afirmativa, mesmo a partir da promulgação, embora sendo conhecido o cenário conflituoso envolvendo a temática. Tais ambiguidades parecem ser intencionais e só reafirmam o desinteresse público pela representatividade política de mulheres e negros. Otero (2003, p. 161) fala em lacunas conscientes em referência à presença deliberada de omissões ou ambiguidades em um texto legal em nome do "consenso político e social".

A título de exemplo, a partir de uma pesquisa elaborada pela FGV acerca da aplicação das cotas nas eleições de 2018, constatou-se que, em relação ao FEFC, três partidos não cumpriram o percentual mínimo de financiamento para as campanhas femininas e com relação ao FP, oito partidos não cumpriram com percentual mínimo de recursos

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

para as candidatas mulheres. Ainda, no caso de homens negros, estes passaram a ter menor financiamento que as mulheres brancas, revelando que a questão racial ainda é complexa quando se diz respeito à aplicação das cotas eleitorais. Se considerarmos ainda o recorte interseccional[22], no caso das mulheres negras, esse foi o grupo mais subfinanciamento nas eleições de 2018 (Ramos *et al*., 2020, p. 13-14).

Essa configuração é fruto da ausência de critérios objetivos intencionais para a aplicação das cotas de financiamento eleitoral na legislação e da intervenção baseada em compreensões parciais que ignoram a realidade de grupos interseccionais e, principalmente, da falta de fiscalização quanto ao cumprimento ou não por parte dos partidos políticos.

Não levar em consideração aspectos interseccionais enfraquece a política do ponto de vista da aplicabilidade e extensão, dificultando o acesso de mulheres negras e outros grupos aos cargos do legislativo. À vista disso, vê-se que as realidades sociais complexas da subordinação interseccional requerem uma investigação que leve em consideração padrões e vivências próprios da dimensão interseccional, cuja inflexão vai da invisibilidade até a sensibilidade dos formuladores de políticas públicas e outros atores em posições estratégicas. Sob essa perspectiva, seria fundamental que a política afirmativa levasse em consideração aspectos interseccionais uma vez que "[...] experiências específicas de mulheres de grupos étnicos ou raciais definidos são muitas vezes obscurecidas dentro de categorias mais amplas de raça e gênero." (Crenshaw, 2002, p. 174-182).

Outra problemática que se verifica é a falta de conceituação jurídica das popularmente denominadas "candidaturas laranjas" ou candidaturas fictícias e a consequente falta de punição quando de sua constatação. A falta de critérios precisos para a distribuição de recursos de campanha e a falta de punição quanto ao descumprimento das regras dificultam uma análise real da efetividade da política e ainda a evolução da participação política dos grupos sociais sub-representados (Ramos *et al*., 2020, p. 11-12).

ISSN: 2238-9091 (Online)

Assim, o que se vê, em que pese todo o conjunto legislativo, é que a atuação dos(a) governantes e formuladores(a) de tais políticas "[...] não passam de simulacros ou jogos de cena", não traduzindo-se em soluções adequadas à resolução dos problemas reais, como o é a baixa representatividade política de mulheres e negros, consistindo em mera demonstração pública, sem efetividade real, com finalidade puramente eleitoral (Schmidt, 2018, p. 126).

Em suma, a Emenda Constitucional nº 117, que inicialmente fora vista como um marco na busca por maior equidade de gênero na política brasileira, estabelecendo mecanismos financeiros e de visibilidade que apoiam e incentivam a participação das mulheres no cenário político nacional, passou a ser questionada por ocasião de seus dispositivos legitimadores de descumprimento de políticas afirmativas e a manutenção do problema político da sub-representatividade de grupos.

Com sua implementação da emenda, elevando a política afirmativa a nível constitucional, dando destaque a força normativa da constituição e seu caráter imperativo, consoante Motta, (2010, p. 213), esperava-se um aumento da participação política de mulheres, contribuindo para uma democracia inclusiva e representativa, contudo, em ocasião das anistias concedidas pelo instrumento, abriu-se maior possibilidade para que a política fosse questionada. Como consequência, adveio a PEC 09/2023, recentemente transformada em E.C. nº 133/2024[23], buscando eliminar as penalidades aplicadas aos partidos que não atenderam à exigência mínima de alocação de recursos ou que falharam em cumprir as cotas estabelecidas por gênero e etnia nas eleições.

Todo o processo envolvendo a política afirmativa de fomento à participação política dos grupos invisibilizados tem sido marcado por obstáculos infindos, com entraves legais, excessos e contradições, legitimando a omissão quanto ao cumprimento das determinações de reserva de cotas e de distribuição proporcionais de fundos, demonstrando a complexidade do problema político da sub-representação de mulheres e negros.

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

Como assevera Moreira Neto (2016, p. 175), embora, no contexto das sociedades monoclasse e biclasse, a participação tenha se limitado à *escolha de agentes políticos*, o que ocorre hoje, diante da complexidade dos problemas públicos, é que a participação se dá mais mediante à *escolha de políticas públicas*, com nível de distinção próprio para dar respostas aos anseios dos diferentes grupos sociais.

Deste modo, não cumpre ao direito dar sozinho todas as respostas e soluções para os problemas públicos, mas consultar de forma constante a seus destinatários, com a finalidade de quebrar "o isolamento cognitivo", ganhando confiança nas relações, o que se traduzirá em maior efetividade (Valle, 2007, p. 42-43).

Segundo Meneguin e Melo (2020, p. 4), o sistema político brasileiro promove o ativismo legislativo, que resulta, em grande medida, em excessos, contradições, antinomias e complexidade normativa no ordenamento jurídico do país. O aumento desproporcional de leis, especialmente devido à ampla competência normativa do Poder Executivo, fortalece o que a literatura especializada denomina de 'Babel legislativa', e está inversamente relacionado à qualidade das normas.

Nesse contexto, com base nas observações de De Paula (2016, p. 178) e Gabardo (2020), as políticas e legislações são inerentemente ideológicas, por isso, refletem um conjunto de ideais sobre a estrutura da sociedade. Desse modo, a Avaliação de Impacto Legislativo[24] representa uma abordagem metodológica que visa sustentar a tomada de decisões fundamentadas no desenvolvimento de políticas legislativas e pode trazer uma contribuição para ajudar na melhoria das normas cujo conteúdo apresente contradições e obscuridades (Meneguin, 2010).

Salinas (2013, p. 241-242), assevera, no entanto, que é comum notar que os resultados derivados da adoção da avaliação legislativa raramente oferecem conclusões claras no sentido de corrigir ou revisar a legislação. Contudo, isso não diminui a relevância da avaliação legislativa, pois sua contribuição significativa, possivelmente, não reside

ISSN: 2238-9091 (Online)

tanto na retificação das leis existentes, mas sim na abordagem dos problemas associados à efetiva aplicação prática dessas leis.

Considerações finais

A análise da E.C. nº 117/2022 revelou pontos importantes sobre os esforços legislativos para ampliar a representatividade política de mulheres e negros no Brasil. O estudo demonstrou que, embora a emenda pretenda um avanço progressista ao abordar questões de igualdade e inclusão, sua eficácia está intrinsecamente ligada a uma série de outros fatores, incluindo a vontade política, o compromisso institucional e o contexto social e cultural.

Através da análise bibliográfica e documental, este artigo destacou que a representatividade política não se limita a questão de legislação, mas também de implementação efetiva e cumprimento por parte dos partidos políticos. A emenda por si só não pode resolver todas as barreiras à participação política de mulheres e negros, mas representa um passo na direção certa, sinalizando uma crescente conscientização e compromisso com a igualdade na esfera política quando eleva a política afirmativa à nível constitucional. Contudo, as anistias que a norma propicia enfraquecem a política e os avanços alcançados, tornando-a sem condições de alterar de forma efetiva o quadro da sub-representação dos grupos sociais vulnerabilizados.

Este artigo contribui para o debate acadêmico sobre a representatividade política no Brasil, oferecendo uma análise detalhada de uma emenda constitucional recente e suas implicações. Para futuras pesquisas, sugere-se a avaliação do impacto legislativo da E.C. nº 117/2022, bem como estudos comparativos com outras iniciativas legislativas similares. Em conclusão, a emenda é um marco legislativo importante na luta por uma representação política igualitária no Brasil, mas a anistia concedida aos partidos políticos afeta a política afirmativa que já havia sido implementada por leis ordinárias.

Faz-se necessário ir além da mera conformidade com a lei, sendo fundamental que as políticas públicas sejam compatíveis com os princí-

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

pios constitucionais e a capazes de traduzirem, na prática, os objetivos e valores democráticos estabelecidos pela sociedade, reconhecendo-se a superioridade da Constituição, pautada na supremacia dos direitos fundamentais e na efetivação legal dos princípios (Motta, 2010, p. 221).

Este estudo ressalta a importância de abordagens holísticas que combinem mudanças legais, institucionais e culturais e que levem em consideração elementos que superem os conceitos jurídicos, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação para se superar as barreiras históricas à inclusão política dos grupos marginalizados do poder (Bucci, 2006, p.46).

Referências

ALMEIDA, S. L. D. **Racismo Estrutural**: Feminismos plurais. Coordenação Djamila Ribeiro. 1. ed. São Paulo: Editora Jandaíra, 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COLLINS, Patricia Hill. **Interseccionalidade**. Patricia Hills Collins, Sirma Bilge; tradução Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé W. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, n. 1, 2002, p. 171-188. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2211784&forceview=1. Acesso em: 15 jul. 2023.

DE PAULA, Felipe. **Avaliação Legislativa no Brasil**: limites e possibilidades. Tese de doutorado. Faculdade de Direito, USP, 2016. p. 58-66; 178-198.

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, ano 15, n. 279.3, p. página inicial-página final, set./dez. 2020. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/125/41998/92622. Acesso em: 16 jul. 2023.

ISSN: 2238-9091 (Online)

GRAZIANE PINTO, ÉLIDA .; MATA MACHADO TAVARES, F. Em busca dos Direitos Fundamentais: parâmetros para uma reconstrução dogmática do Direito das Finanças Públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 125, 30 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022**. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/. Acesso em: 31. jan.2024

KILOMBA, Grada. **Memórias da Plantação**: Episódios de racismo cotidiano. 1. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100-143.

MENEGUIN, Fernando B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. **Textos para Discussão nº 70**. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília, 2010. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de--impacto-legislativo-no-brasil. Acesso em: 24 jul. 2023.

MENEGUIN, Fernando B.; MELO, Ana Paula Andrade de. **Análise de impacto para além das regulações**. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td286. Acesso em: 24 jul. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 185-223.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas mutações juspolíticas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. p. 159-192.

MOTTA, Fabricio. O paradigma da legalidade e o direito administrativo. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia (Org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 197-229.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003. p. 45-90; 137-192.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Revista Novos Rumos**, v. 37, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.36311/0102-5864.17.v0n37.2192. Acesso em: 27 abr. 2024.

RAMOS, Luciana de Oliveira *et al*. **Candidatas em jogo**: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. São Paulo: FGV Direito SP, 2020. Recurso eletrônico. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/3079c778-0f14-45ef-9213-131fc6c24d09. Acesso em: 17 jan. 2024.

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

ISSN: 2238-9091 (Online)

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 3, n. 2, jul-dez 2013.

SANTOS, Sales Augusto dos; CAVALLEIRO, Eliane; BARBOSA, Maria Inês da Silva; RIBEIRO, Matilde. Ações afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do estado. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 743-771, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/jsk9q7XZHqH5PXCQG94TG4P/. Acesso em: 7 set. 2024.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, set/dez. 2018. ISSN 1982-9957. Disponível em: https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688. Acesso em: 20 abr. 2024.

VALLE, V. L. D. O Direito-Narciso: Nova ameaça à jusfundamentalidade dos direitos. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 28, p. 1-256, jun. 2007. Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/648. Acesso em: 20 dez. 2023.

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

Notas

1 Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Goiás (2018) e em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes (2016). Advogada, inscrita na OAB/GO sob o número 41.988, servidora pública municipal em licença para interesse particular, lotada na Procuradoria Geral do Município de Goiânia, escritora e articuladora política do movimento Mulheres Negras Decidem (MND). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). ORCID iD http://orcid.

2 Professor Titular da Faculdade de Direito da UFG. Pós-Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra com bolsa da Capes. Professor do Programa em Direito e Políticas Públicas da UFG. ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-2496-4886. E-mail: josequerino@ufg.br.

3 E.C.. nº 117, de 5 de abril de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm Acesso em 17.jan.2024.

4 Adota-se o termo "negros", conforme estabelecido pelo IBGE, sendo o termo representativo da soma das categorias pretos e pardos.

5 Nas eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados, foi possível perceber a predominância de grupos sociais dominantes, a saber, homens e brancos. Os dados estão disponíveis em: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicao-da-camara-2023/ Acesso em 18.dez.2023.

6 Segundo Otero (2003, p. 158): "A insuficiência do legislador decorre, em primeiro lugar, do aumento das tarefas confiadas à tutela do Estado, exigindo a satisfação das novas e sempre acrescidas necessidades coletivas uma especialização e rapidez decisórias a que o poder legislativo-parlamentar se mostra incapaz de responder, envolvendo uma crescente valorização do papel da função administrati-

ISSN: 2238-9091 (Online)

va na concretização do modelo constitucional de bem-estar, falando-se mesmo na transição de um modelo de Estado-legislador para um Estado-administrador."

7 Adota-se o conceito de política pública trazido por Bucci (2006): "Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados."

8 Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2023/anistia-a-partidos-que-nao-destinaram-recursos-minimos-a-mulheres-e-negros-nas-eleicoes-e-inconstitucional-diz-pgr Acesso em: 27.dez.2023.

9 As disposições estabelecidas nos artigos 2º e 3º da emenda estão atualmente sujeitas a uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 7419, apresentada pelo partido Rede Sustentabilidade e pela Federação Nacional das Associações Quilombolas (FENAQ). Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6695152 Acesso em: 27.dez.2023.

10 De acordo com o TSE: "O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997." Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc Acesso em: 27.dez.2023.

11 Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Setembro/sne-elaborou-propostas-para-aumentar-participacao-de-negros-na-politica?SearchableText=racismo Acesso em: 31.jan.2024

12 Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/mulheres-e-politica-decisoes-do-tse-combatem-fraude-a-cota-de-genero Acesso em: 27.dez.2023.

13 Ressalta-se a existência de outras formas de desigualdades sociais, à exemplo das que atingem a população LGBTQIAPN+, que, apesar de não terem sido abordadas neste artigo especificamente, também devem ser enfrentadas por políticas públicas e ação estatal estratégica.

14 Almeida (2021, p. 41-41) afirma que "[..] o domínio de homens brancos em instituições públicas – o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitorias de universidades etc. – e instituições privadas – por exemplo, diretoria de empresas – depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultem a ascensão de negros e/ou mulheres, e, em segundo lugar, da inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizando, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos."

15 Segundo Marques Neto (2002, p. 120): "Estes processos de fragmentação social, por qualquer viés ou método de análise que se os torne, implicam o reconhecimento de que a sociedade contemporânea passa, gradativamente, a assistir à aglutinação dos indivíduos em grupos de interesse que, com maior ou menor institucionalidade, passam a ser vistos pelos indivíduos como espaços legítimos de aglutinação dos seus interesses e instrumentos efetivos para atendimento de suas necessidades."

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

ISSN: 2238-9091 (Online)

10.17771/PUCRio.OSQ.68899

16 Segundo Almeida (2021, p. 20): "o racismo estrutural é sempre estrutural, ou seja, de que ele é um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade."

17 Conforme artigo 10, § 3o: "Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo." Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm Acesso em 15.jan.2024.

18 Recentemente foi editado o Decreto nº 11.443/2023, dispondo sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal.

19 Consulta acerca da possibilidade de reserva de 50% das vagas a serem direcionadas a candidatas negras e distribuição proporcional do Fundo Partidário, FEFC e do tempo de propaganda eleitoral para candidatura de mulheres negras e negros em geral. O TSE decidiu, em 2020, parcialmente favorável, a decisão fora apenas favorável quanto a divisão do Fundo Eleitoral e do tempo de propaganda eleitoral proporcional ao total de candidatos negros em geral, mas não ao recorte específico para mulher negra, não sendo favorável também quanto a reserva de vagas. A regra somente passou a valer a partir das Eleições Gerais de 2022 Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatos-negros. Acesso em 26.dez.2023.

20 Segundo o Censo do IGBE de 2022, os negros, grupo que engloba pretos e partos, são o maior grupo da população brasileira, representando cerca de 55% da população.

21 Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019 Acesso em 17.jan.2024.

22 A ferramenta analítica da interseccionalidade, conforme Collins e Bilge (2021), em consonância com Crenshaw (2002), é essencial para ajudar a compreender as estruturas sociais de opressão que sustentam processos de desigualdades sistemáticas, destrinchando as múltiplas formas de segregação que um mesmo indivíduo pode sofrer nas variadas dimensões sociais onde pode estar inserido, sendo relevante instrumento para a construção de políticas públicas na medida em que amplia a dimensão dos direitos humanos para se evitar que ações que visam combater as desigualdades criem novas desigualdades, uma vez que "considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente".

23 Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476 Acesso em 07 set. 2024.

24 A Avaliação de Impacto Legislativo é reconhecida por ser uma abordagem objetiva que disponibiliza de forma acessível todos os dados pertinentes à atividade legislativa e por isso pode contribuir significativamente para o processo legislativo, sobretudo, no que diz respeito à promoção de decisões baseadas em evidências, visando a racionalização da produção do direito e sua maior efetividade. Ainda, como a identificação de custos e benefícios das propostas legislativas e a prevenção de consequências não intencionais, a AIL contribui para a eficiência econômica, priorizando agendas estratégicas, envolvendo partes interessadas e promovendo transparência e responsabilidade (Meneguin, 2010).