

O Timing do Financiamento Eleitoral em Campanhas Eleitorais de Mulheres

*The Timing of Electoral Funding
on Women's Campaigns*

REVISTA
compolítica

revista compolítica
2021, vol. 11(3)
compolitica.org/revista
ISSN: 2236-4781

DOI: 10.21878/compolitica.2021.11.552

Gerson Scheidweiler

Universidade de York

[York University]

Resumo

Este artigo investiga como o período em que as mulheres candidatas acessam recursos financeiros durante as eleições influencia o planejamento e a execução de suas campanhas eleitorais. A literatura acadêmica aponta o acesso a financiamento como um dos principais fatores que auxiliam no sucesso de uma candidatura. Historicamente, porém, esse recurso tem sido menos acessado por mulheres que concorrem a cargos públicos. Assim, para esta pesquisa foi realizado um levantamento quantitativo nas bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral para verificar em que momento os recursos foram destinados a homens e mulheres que concorriam à Câmara dos Deputados nas eleições de 2014 e de 2018. Os resultados apontam que os recursos financeiros repassados pelos partidos políticos são disponibilizados às mulheres mais tardiamente do que aos homens, o que tende a dificultar o planejamento e execução das suas campanhas eleitorais.

Palavras-chave: Gênero. Comunicação eleitoral. Financiamento eleitoral.

Abstract

This article investigates how the period in which women access financial resources during the elections influences the planning and execution of their electoral campaigns. Academic literature indicates the importance of money as one of the main factors that aides in the success of a candidacy. Historically, money has been less accessible in women's campaigns. Thus, for this research, a quantitative analysis was carried out in the database of the Superior Electoral Court of Brazil to verify when the allocation of funds were destined to the men versus the women who ran for the Chamber of Deputies in the 2014 and 2018 elections. The results indicate that the financial resources passed on by political parties are made available to women later in a campaign than to men. The later timing around financial allocation hinders women's ability to plan and execute their electoral campaigns.

Keywords: Gender. Electoral Communication. Electoral Funding.

O Timing do Financiamento Eleitoral em Campanhas Eleitorais de Mulheres

Gerson SCHEIDWEILER

As eleições de 2014 e 2018 tiveram entre si uma forte distinção em relação à estrutura de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil. Enquanto em 2014 ainda se permitia que empresas doassem aos partidos políticos e às candidaturas, nas eleições de 2018 esse tipo de financiamento passou a ser vedado.

A proibição, ocorrida no bojo da reforma eleitoral de 2015, foi uma ação política realizada pelo Parlamento brasileiro no intuito de formular uma agenda positiva após os primeiros resultados das investigações promovidas pela “Operação Lava-Jato”. Embora uma série de decisões judiciais derivadas dessa Operação tenham sido contestadas e revisadas posteriormente, as investigações evidenciaram ainda mais a relação promíscua que historicamente ocorre entre governos, candidatos e empresas, no qual campanhas eleitorais são financiadas com o objetivo de facilitar a obtenção de contratos entre empresas e a administração pública, em diferentes níveis de governo.

Para suprir a ausência do investimento das empresas nas campanhas e com a proximidade das eleições de 2018, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados mobilizaram esforços para constituir uma nova fonte de financiamento - tão robusta quanto aquela que havia sido extinta. Assim, em 2017, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), um fundo público composto por recursos oriundos do Tesouro Nacional, cuja finalidade exclusiva seria o de financiar as campanhas eleitorais no Brasil.

Embora a criação do FEFC tenha sido motivada pelo argumento de que reduziria a influência das empresas e do capital econômico no processo eleitoral, a influência do dinheiro não foi reduzida. Isso porque o FEFC não figurou como a única fonte de recursos possível, como

desejavam os partidos de esquerda - defensores do financiamento público exclusivo¹. Combinado com os recursos do FEFC, candidatos e candidatas ainda poderiam receber recursos doados pelo partido a partir das reservas feitas ano a ano da cota que cada sigla tem direito do Fundo Partidário (FP). Além disso, candidatos e candidatas também poderiam se autofinanciar, receber doações de pessoas físicas, receber doações em forma de serviços e materiais (recursos estimáveis) e até mesmo vender produtos. Assim, diferente de um financiamento público exclusivo, o Brasil passou a ter um financiamento híbrido de amplo espectro.

Esse tipo de financiamento, combinado com os altos limites de gastos de campanhas, embora possa ter reduzido a presença direta de empresas no financiamento eleitoral, manteve a concentração de recursos em poucas candidaturas, especialmente aquelas que concorriam à reeleição ou de candidatos e candidatas com enorme disponibilidade prévia de recursos. Para Lauritzen (2020), o modelo de financiamento no Brasil, mesmo com as mudanças de 2015 e 2017, manteve a concentração de recursos financeiros em quem já os possuía. Para ele, quem tem recursos prévios acaba arrecadando mais e gastando mais em suas ações de campanha, gerando um risco de captura da democracia por interesses privados.

Embora diversos estudos investiguem a influência do dinheiro nos resultados eleitorais e nos *outputs* do sistema político, poucos estudos tratam de aspectos relacionados ao manejo desse recurso, ou seja, à maneira como é distribuído, recebido e utilizado pelas candidatas e candidatos antes, durante e depois do pleito. Por isso, este estudo procura suprir essa lacuna ao ter como objeto não o volume financeiro investido nas campanhas - que tem sido o objeto de pesquisa mais comumente investigado em pesquisas que tratam de financiamento eleitoral - mas o momento em que os recursos financeiros são disponibilizados às candidatas e aos

¹ O financiamento público exclusivo defende que apenas recursos públicos sejam destinados às campanhas eleitorais, de maneira equilibrada entre concorrentes, dando maiores oportunidades a quem não detém um acúmulo de capital para investimento em sua campanha.

candidatos, ou seja, o *timing* da disponibilidade financeira. Mas qual a relação entre esse *timing* e a Comunicação?

O estudo parte de duas premissas que justificam a relação intrínseca entre o momento do financiamento e a comunicação eleitoral. A primeira premissa consiste no fato de que uma das atividades mais importantes de uma campanha eleitoral é a construção e o fortalecimento da imagem pública da candidata ou do candidato e a oferta de mensagens persuasivas às pessoas que deverão realizar um processo de escolha. É justamente durante a campanha eleitoral em que o eleitorado participa mais ativamente do processo democrático, já que é o povo quem seleciona uma ou algumas candidaturas dentre aquelas que se colocam à disposição para representá-lo. Para isso, é necessário que a candidata ou candidato apresente-se às pessoas que integram seus distritos eleitorais e defendam suas histórias de vida, suas propostas, suas preferências políticas e seus modos de pensar. Também é na campanha eleitoral em que as candidaturas devem informar e estimular a memorização do número de campanha e disseminar e veicular mensagens que convençam o maior número de pessoas, já que é o maior quantitativo de votos (no partido e na candidatura) que definirá quem foram as candidaturas vencedoras.

Para que todas essas atividades sejam efetivadas, há necessidade de acessar recursos financeiros, já que as produtoras de vídeo, gráficas, empresas de publicidade, profissionais de comunicação e de marketing, jornais e emissoras operam a partir de uma lógica de mercado. Mesmo as emissoras de rádio e televisão só garantem a veiculação do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) em troca de renúncia fiscal. Então, o regime de visibilidade necessário às campanhas eleitorais possui duas bases que se complementam: a base simbólica, representada pelas mensagens, pela criatividade e pela persuasão; e a base material, representada pelos recursos materiais (financeiros ou não) necessários para se fazer visível em um contexto de escassa atenção.

Essa argumentação nos leva à segunda premissa: de que quanto mais cedo o candidato ou a candidata têm acesso a esses recursos materiais, especialmente os financeiros, melhores são as condições para um planejamento eficaz e execução satisfatória de suas campanhas. Planejar uma campanha sem saber qual a disponibilidade financeira e os demais recursos à disposição é um trabalho pouco promissor, já que pensar em ações como a contratação de

pesquisas eleitorais, de pessoal, de ferramentas de gestão, materiais gráficos e veículos de comunicação, depende de se ter informações sobre a quantidade de recursos disponíveis. Caso contrário, muitas ideias e ações podem se mostrar inviáveis ao longo do caminho. Um caminho, aliás, bastante curto.

Entre 2014 e 2018 também se modificou o tempo de duração das campanhas, que passaram de 90 dias em 2014 para 45 dias em 2018. Assim, a variável “tempo de preparação” (a conhecida pré-campanha) passou a ser um ativo crucial para as campanhas eleitorais. Outra diferença entre os dois pleitos é de que em 2018 estavam válidas cotas de financiamento para as mulheres, criadas para lhes dar condições adequadas para participarem da competição, enquanto em 2014 não havia qualquer regra que obrigasse os partidos políticos a financiarem as campanhas de suas candidatas. O baixo acesso das mulheres a recursos financeiros tem sido reconhecido pela literatura como um dos fatores que tem causado a sub-representação de mulheres no Brasil (Sacchet; Speck, 2012).

Desde 1994, quando a primeira cota de gênero foi implementada no Brasil (válida apenas para o cargo de vereadoras), e da sua ampliação para todos os cargos eleitos pelo sistema proporcional, ocorrida em 1997, as mulheres não conseguiram alcançar patamares mínimos razoáveis de representação quantitativa nas esferas de representação política formal. Exemplo da baixa representação feminina no Brasil é de que ainda em 2014 (20 anos após a primeira experiência de cota), a Câmara dos Deputados era integrada por apenas 9,9% de mulheres parlamentares. Já em 2018, esse número passou a 15%, um crescimento derivado de uma série de fatores, dentre os quais destacamos a aprovação, em 2018, de ações afirmativas para distribuição mínima de recursos financeiros às mulheres candidatas e da inclusão de suas mensagens no HGPE, nos mesmos percentuais em que as mulheres aparecessem nas listas eleitorais dos partidos. Isso se deu graças a uma determinação da Justiça para que os partidos redistribuíssem melhor os recursos que compõem a base material do regime de visibilidade, reduzindo o subfinanciamento das mulheres candidatas (Ferreira, 2021). Mesmo com o aumento ocorrido em 2018, o Brasil ainda figura como um dos países com menor representação política de mulheres na América do Sul (IPU, 2022).

Por conta da histórica desigualdade de gênero na política brasileira, reforçada pelo subfinanciamento das campanhas de mulheres, esta pesquisa buscou responder se existiu diferença temporal no recebimento dos recursos de origem pública e nos de origem privada em função do gênero do candidato ou da candidata e se essa diferença influenciou a condição de organização e execução das estratégias de comunicação eleitoral. Para isso, este artigo utiliza os resultados trazidos pela tese de doutorado deste autor, encontrado em Ferreira (2021), cujo recorte temporal foram as eleições de 2018, e os compara com novos levantamentos referentes à eleição imediatamente anterior, de 2014. Os dados analisados são provenientes das planilhas de receitas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativas às candidatas e aos candidatos que concorreram à Câmara dos Deputados nos dois pleitos - contemplando um ano anterior e um ano posterior à criação do FEFC e das ações afirmativas de gênero sobre o financiamento eleitoral e o HGPE.

O artigo está dividido em cinco partes. Na primeira parte, revisitamos os estudos que abordam a relação entre disponibilidade financeira e sucesso eleitoral, com foco no arcabouço teórico da comunicação eleitoral. Na segunda parte, revisitamos estudos que demonstram os efeitos do baixo financiamento de candidaturas de mulheres no Brasil e as dificuldades de ampliação de sua visibilidade (*awareness*). Na terceira parte, retratamos as características das eleições de 2014 e de 2018 e detalhamos o processo de coleta e análise dos dados quantitativos. Na quarta parte, apresentamos o resultado da análise e, em seguida, interpretamos os dados à luz da teoria mobilizada. Por fim, tecemos considerações conclusivas, apresentando reflexões sobre o tema.

O financiamento da visibilidade eleitoral

Como afirmamos em nossas premissas, as campanhas eleitorais são momentos próprios dos sistemas democráticos, criados para oferecer aos eleitores e eleitoras as condições para selecionar quem os irá representar nas esferas de poder político. Por isso, as campanhas eleitorais são momentos em que candidatos e candidatas farão uso de uma série de ferramentas, especialmente de comunicação, para informar e persuadir o eleitorado (Gomes, 2004). O intuito é dar visibilidade à suas mensagens de campanha, de maneira a firmar um

posicionamento público que seja capaz de diferenciar positivamente aquele candidato ou candidata das demais candidaturas em disputa. Para isso, uma campanha eleitoral reelabora códigos comunicacionais de forma a evidenciar os pontos positivos do indivíduo. Assim, a política torna-se “um universo lúdico em que ideais políticos passam, muitas vezes, a concorrer com o caráter espetacular da televisão, com o próprio entretenimento em si” (Panke; Pimentel, 2018).

Um importante estudo de Veiga (2017) apontou que a propaganda eleitoral, quando exibida à eleitora e o eleitor, acaba por interagir com seus acúmulos de conhecimento prévio. Por isso, Veiga (2017) considerou que o eleitor e a eleitora são sujeitos ativos defrontes à propaganda eleitoral. Esse papel ativo seria realizado por duas operações básicas: a) o eleitor e a eleitora utilizam seus estoques de conhecimentos e de valores, sua leitura da imprensa e sua conversação diária para julgarem o conteúdo político veiculado na propaganda; b) o eleitor e a eleitora realizam um raciocínio baseado no “voto econômico”, avaliando o que certo candidato fez para merecer um novo voto de confiança (retrospecção) e/ou quais propostas apresenta para merecer o voto de agora (prospecção). Esses processos envolveriam recursos cognitivos simples, mas efetivos, sendo capazes de levar o eleitor e a eleitora tomarem uma decisão. Isso demonstra a importância da comunicação eleitoral para o processo de escolha por parte do eleitorado e como deve ser adequadamente planejada pela candidata e pelo candidato.

Eleição é, acima de tudo, um modelo concorrencial de seleção. As campanhas, por sua vez, são ações para conquistar a atenção e estimular a escolha por quem fará tal seleção. Dado o impacto desse processo na qualidade da democracia, as eleições e as campanhas possuem regras bem definidas nos ordenamentos jurídicos. Cada país que adota o regime democrático determina o que pode e o que não pode ser feito no período das campanhas eleitorais. Em alguns deles, como a França, o Estado estimula uma competição mais justa, disponibilizando recursos e ferramentas semelhantes entre os partidos para a execução de suas campanhas. Já em países como os Estados Unidos, há menos regras que balizam as campanhas eleitorais e, em virtude das práticas publicitárias estadunidenses combinadas com uma ideologia liberal, dá-se às candidaturas “um ar mercadológico nada dissimulado, capaz de confundir-se com

uma mera publicidade comercial” (Gomes, 1997, p.143). Sobre as características operacionais de uma campanha eleitoral, Panke e Tesseroli apontam que:

do ponto de vista estrutural, uma campanha eleitoral pode ser comparada com um mosaico, construída por meio da união de inúmeras peças interligadas que podem ser divididas em áreas como: comunicação (programas do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, campanha de rua, cabos eleitorais, identidade visual, propaganda, campanha na internet, assessoria de imprensa, *spots* e pesquisas de opinião); logística (estrutura para comícios, transporte e equipe de apoio); e governança (jurídico, elaboração do plano de governo e administrativo). (Panke; Tesseroli, 2016, p. 106).

No Brasil, adota-se um modelo de campanha eleitoral com conteúdo e estratégias publicitárias semelhantes às dos Estados Unidos, mas com certo controle estatal, como no caso francês. No Brasil são impostas regras estritas para uso de ferramentas e canais de comunicação, ao tempo em que se disponibiliza um espaço gratuito no sistema de radiodifusão para divulgação das campanhas, e ainda se financiam as campanhas com recursos do Tesouro Nacional.

Considerando que o objetivo último de uma campanha eleitoral é obter o número suficiente de votos para se eleger, partidos, candidatos e candidatas mobilizam esforços para usar os recursos e as oportunidades disponíveis de maneira racional e estratégica. No entanto, no Brasil, diferente de muitos países, as campanhas eleitorais possuem características personalistas e pouco atreladas à ideologia partidária – resultado do nosso histórico político combinado com o sistema de lista aberta, em que é o eleitorado quem seleciona a posição que o candidato ocupará na lista de candidaturas apresentada pelos partidos - popularmente chamada de “chapa”. Por isso, as candidatas e os candidatos de um mesmo partido competem informalmente entre si – tanto pela atenção do eleitorado, quanto pelo acesso a recursos financeiros necessários para viabilização de suas campanhas. Para o êxito eleitoral, precisam ser tanto os mais votados do partido, quanto os mais votados no distrito (também conhecido por “circunscrição eleitoral”). Por isso, geram-se conflitos intrapartidários, além dos conflitos próprios do sistema concorrencial.

Para Gomes (2004), uma campanha eleitoral exige quatro elementos para ser satisfatória: a) dinheiro; b) organização; c) apoio; d) acesso aos meios de comunicação. O dinheiro, para a autora, é um recurso essencial para fazer a campanha se movimentar, embora haja casos específicos em que ele não tenha sido o fator preponderante². Por organização, a autora entende ser necessário possuir uma “máquina eleitoral”, ou seja, estruturas que facilitem a aquisição de votos, como ter o partido ou a militância a seu favor. Essas máquinas possuem recursos e pessoas que, se mobilizados adequadamente, ampliam as chances de sucesso. Por apoio, entende a associação com outras “máquinas”, que funcionariam como “correntes de transmissão”, a exemplo dos sindicatos, igrejas, associações etc. Essas organizações ramificam a distribuição das mensagens eleitorais e engajam multiplicadores no pedido de voto. Por fim, em relação aos meios de comunicação, a autora aponta a necessidade de espaço no horário eleitoral gratuito e junto à imprensa, já que os veículos noticiosos detêm um papel importante na percepção do eleitorado quanto à disputa.

Ainda em relação à influência do dinheiro para a comunicação eleitoral, Fallis (2017) reforça que o acesso a recursos financeiros é fator essencial para a conquista de votos, pois quanto mais se investe em ações de propaganda, mais se aumenta a consciência (*awareness*) do eleitorado em relação à candidatura. Assim, uma quantidade maior ou menor de gastos possui influência direta no resultado eleitoral, mesmo quando a campanha já se inicia com um candidato ou candidata com maior probabilidade de vencer. Na mesma linha, a literatura aponta que

aqueles que têm recursos financeiros, redes com dinheiro, patronos e apoio do partido são desproporcionalmente favorecidos sobre aqueles que não tem esses recursos, tornando-os mais prováveis de competir – e ganhar – a eleição³ (Ballington; Kahane, 2014, p. 301).

Ballington e Kahane (2014) explicam que algumas situações fazem com que o acesso a recursos financeiros seja um ativo ainda mais importante numa campanha eleitoral: a) quando vencer a eleição depende de um número muito grande de votos; b) quando o sistema

² Lauritzen (2020) é mais enfático que Gomes (2004) em estabelecer que, no histórico das eleições brasileiras, o volume de investimento nas campanhas eleitorais afeta diretamente o êxito eleitoral.

³ Tradução nossa.

eleitoral é majoritário ou quando há uma forte tradição de uma política personalista; c) quando há listas abertas ou livres, com competições intra-lista pelas primeiras posições; d) quando o partido tem meios limitados de financiamento para as campanhas; e) quando o clientelismo é um fator chave-para a competição, ou seja, quando se pratica a construção e manutenção de largas e localizadas redes de distribuição de serviços, bens e dinheiro em troca de apoio político.

Os cinco pontos elencados pelas autoras representam *ipsis literis* o modelo de campanha eleitoral no Brasil. Isso nos leva a entender que a ampla necessidade de recursos financeiros para as campanhas não é necessariamente resultado do delineamento das regras eleitorais ou do modelo de propaganda eleitoral adotado no Brasil, mas sim do próprio sistema político-eleitoral. Assim, a redução do custo das campanhas eleitorais exigiria muito mais uma mudança no sistema político do que uma mera proibição do uso de ferramentas de comunicação que demandam recursos financeiros.

A relação intrínseca entre visibilidade eleitoral e a capacidade de captação de recursos financeiros é uma das variáveis que explica a baixa presença de mulheres nos espaços formais de representação política. Ballington (2003) aponta que, nos Estados Unidos, as mulheres eram as que menos arrecadavam recursos financeiros de doadores de origem privada. No Brasil, Sacchet e Speck (2012) apontam que as mulheres têm recebido menos recursos de origem privada e pública do que os homens, chegando à conclusão de que o baixo financiamento eleitoral explica o baixo desempenho das mulheres. Assis (2017) também identificou que os homens recebem mais recursos do que as mulheres, exceto quando se compara quem já ocupou espaço de poder anteriormente. Neste caso, a arrecadação é mais equilibrada.

Em relação às eleições de 2018, Sacchet (2020) indica que mesmo com regras que obrigavam a destinação de recursos públicos às mulheres pelos partidos, ainda houve um subfinanciamento de suas campanhas na maioria das siglas partidárias. Embora as mulheres também possam autofinanciar suas campanhas, sabe-se que em virtude de terem uma arrecadação média inferior aos dos homens em termos de salários e renda, as mulheres tendem a “apostar” menos em suas campanhas (Barrow-Gilles, 2005). Daí a importância da

cota de gênero na distribuição dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário, que deveriam balancear o potencial comunicativo dos pleiteantes, tornando a competição mais justa em termos de estrutura de financiamento, já que o que importa para o processo de escolha democrática não deveria ser quem “fala mais alto”, mas quem possui as melhores ideias. Se há pleiteantes que não conseguem expor suas ideias por falta de recursos financeiros, há um problema estruturante nas eleições que influencia diretamente a qualidade da decisão eleitoral e impede a garantia do direito à comunicação tanto do eleitorado (que não tem chance de conhecer as propostas de quem disputa), quanto das candidatas. Por isso, o baixo acesso a recursos financeiros contribuiria para a manutenção das mulheres candidatas em um “ciclo de invisibilidade” (Ferreira, 2021).

Para que uma candidatura seja capaz de informar e persuadir eleitores e eleitoras é necessário planejamento. O objetivo do planejamento é reduzir as incertezas da ação por meio da coleta do maior número possível de informações que, quando encadeadas, permitem traçar cenários para se maximizar resultados. Por isso, Serpa (2016) explica que o planejamento de uma campanha eleitoral é iniciado com a fase de pesquisa, em que se buscam elementos que permitam a quem planeja compreender os diferentes cenários e a conjuntura em que a campanha será executada. O processo de planejamento eleitoral, nesse sentido, assemelha-se ao apontado por Públio (2008) e tradicionalmente aplicado ao processo padrão de planejamento de campanhas publicitárias. “Na prática publicitária, o planejamento é a atividade que, posteriormente à pesquisa, precede a criação, a produção e a veiculação do anúncio [...]” (Serpa, 2016, p. 81). Por isso, a técnica de planejar permite a elaboração de um leque de situações possíveis a partir de um quadro preestabelecido. Diferente da técnica publicitária – com foco na criatividade e na emoção – o processo de planejamento envolve técnicas racionais e objetivas.

Públio (2008) segmenta o processo de planejamento de campanhas de propaganda em duas partes: i) análise da situação de mercado; ii) o desenvolvimento do plano de comunicação e de marketing. Em seguida, o autor aponta a importância de que seja feita a análise da viabilidade econômica e que sejam definidos os instrumentos de mensuração de resultados.

Quando aborda a questão da verba de campanha e da viabilidade econômica, Públio (2008) entende existir diferença entre o custo da campanha e a verba da campanha (*budget*). O custo envolve o levantamento de todos os investimentos necessários para se executar e atingir os resultados esperados. Já a verba envolve a disponibilidade financeira que poderá ser utilizada na execução da campanha. “O *budget* é de extrema importância para se iniciar um projeto. Sem uma noção do mesmo, a agência não consegue dimensionar a campanha, tornando o trabalho de mídia quase impossível (Públio, 2008, p. 206).

A identificação de onde virão os recursos financeiros para custear as ações de uma campanha eleitoral também é considerada por Estrada *et al.* (2013) como uma das etapas do planejamento, ou seja, uma etapa prévia à execução. Em seu estudo, os autores concluem que embora se saiba da importância do planejamento para uma campanha, em muitos casos esse processo é desenvolvido simultaneamente à sua execução e com pouca antecedência. Isso significa que, quanto mais informações certas se coleta e quanto mais cedo elas ficam disponíveis, mais viável será cumprir a etapa de planejamento antes de que a campanha seja “colocada no ar” ou iniciada nas ruas. Vale lembrar que, mesmo quando se tem acesso a informações estratégicas para o planejamento da campanha, o tempo para se planejar é bastante curto (em virtude, inclusive, das regras eleitorais em vigor no Brasil). Isso significa que, se seguirmos estritamente o contido na legislação (em que se só se considera candidata a pessoa aprovada em convenção partidária), o planejamento da campanha eleitoral só é possível de ser plenamente realizado entre o registro da candidatura e o início da campanha, o que representa cerca de uma semana.

Um planejamento de campanha eleitoral elaborado sem se saber o montante de verba tem altas chances de resultar em um plano de ações irreal ou cuja execução estará condicionada à disponibilidade financeira ou à promessa de que em algum momento os recursos chegarão. Caso contrário, a pleiteante ou o pleiteante deverão desembolsar recursos próprios para pagar fornecedores e prestadores de serviços, o que, como vimos na literatura, é mais difícil de ocorrer quando a candidata é uma mulher. Assim, o início efetivo das ações de comunicação se dará quando o recurso for acessado ou se a candidata for capaz de negociar com prestadores de serviços e fornecedores que o pagamento seja feito futuramente, o que exige

confiança não apenas na relação cliente e prestador, mas também na relação candidata e partido.

Evolução temporal do financiamento eleitoral

Em 2014, concorreram à Câmara dos Deputados 4.151 homens (70,6%) e 1.725 mulheres (29,4%), considerando-se no cálculo apenas as consideradas aptas pelo TSE. Destas, 462 homens foram eleitos e 51 mulheres foram eleitas, ocupando 90,1% e 9,9% das cadeiras disponíveis no parlamento respectivamente. Ao todo, os homens receberam dos partidos políticos R\$ 371,8 milhões, enquanto foram capazes de arrecadar outros R\$ 493,3 milhões de outras fontes. As mulheres, por sua vez, receberam R\$ 37,7 milhões dos partidos, enquanto de outras fontes o valor arrecadado foi de R\$ 53,1 milhões.

Em 2018, concorreram à Câmara dos Deputados 5.821 homens (67,8%) e 2.767 mulheres (32,2%). Destes, 436 homens e 77 mulheres foram eleitas, ocupando 85% e 15% das cadeiras disponíveis naquela Casa Legislativa, respectivamente. Ao todo, os homens receberam dos partidos políticos R\$ 770,5 milhões enquanto foram capazes de arrecadar R\$ 283,6 milhões de outras fontes. As mulheres, por sua vez, receberam R\$ 262 milhões dos partidos, enquanto de outras fontes o valor arrecadado foi de apenas R\$ 37,7 milhões. Os números demonstram que enquanto os recursos de outras fontes (ou seja, recursos não públicos) correspondeu a 26,9% de todo o financiamento das campanhas masculinas, o seu percentual nas campanhas femininas foi de 12,5%. Isso demonstra uma maior dependência das campanhas de mulheres dos recursos de origem pública que, em virtude da cota de financiamento, como já dissemos, impactou positivamente os resultados eleitorais, aumentando em 50% o número de mulheres eleitas em 2018 em comparação a 2014.

Para analisar as variações temporais na destinação de recursos financeiros aos homens e às mulheres que concorreram à Câmara dos Deputados em 2014 e 2018 utilizamos como base de informações o Repositório de Dados Eleitorais do TSE⁴. Dele extraímos as planilhas de

⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1>

receitas dos respectivos anos e agrupamos as receitas por sequencial de candidato⁵, tipo de receita e data. Em seguida, pelo fato de as planilhas não trazerem a variável gênero, foi necessário trazê-la da planilha de registros de candidaturas, utilizando o sequencial de candidato como variável comum às planilhas de receita e às de registro.

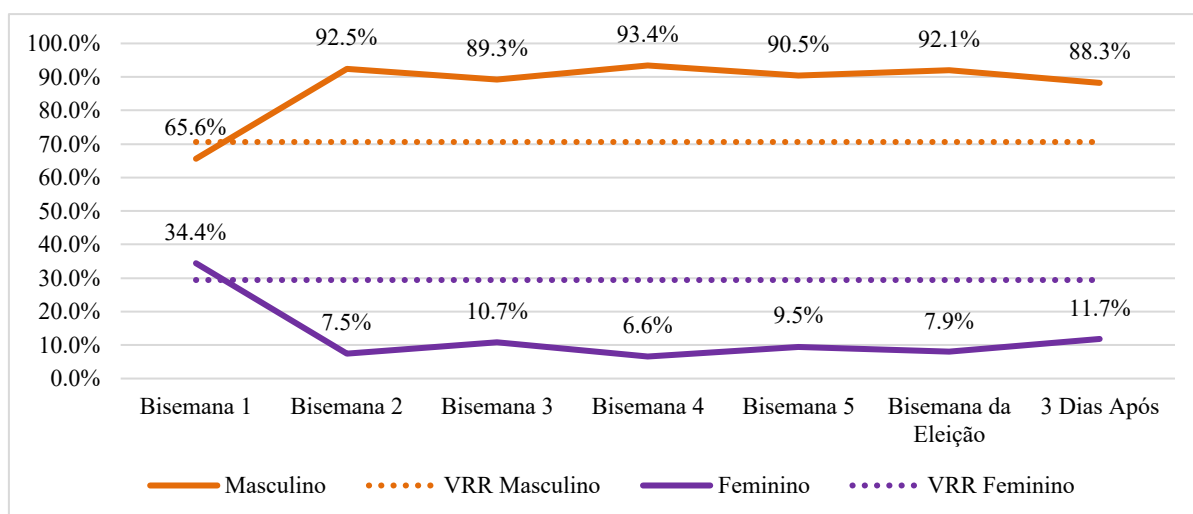
Para permitir uma comparação entre os dois pleitos, cujas campanhas tiveram períodos distintos (90 dias em 2014 e 45 dias em 2018), foi necessário utilizar uma forma de se comparar não o recebimento semana a semana, mas as variações no decorrer da campanha, ou seja, nas semanas iniciais, no meio e no fim. Por isso, agrupamos as semanas da campanha de 2014 duas a duas, fazendo uma análise bissemanal. Já em 2018, mantivemos a análise semanal. Incluímos, ainda, os dados referentes à destinação feita após concluída a eleição, contemplando 3 dias, buscando abarcar situações em que o partido tenha combinado com o candidato ou candidata a destinação de recursos, mas não tenha sido possível efetivar a doação até a data do pleito.

Para comparar os dados de homens e mulheres, não bastaria apenas observar a diferença bruta ou percentual de recursos investidos. Foi necessário estabelecer um método de comparação a partir de um cenário “ideal” de investimento, já que existiam muito mais homens concorrendo do que mulheres. Por isso, adotando o entendimento do Poder Judiciário (TSE, 2020) de que o cenário de competição ideal em função do gênero é aquele em que o volume de investimento em cada gênero acompanha o percentual de cada gênero nas listas eleitorais, determinamos que o percentual de candidatas e candidatos nas listas eleitorais corresponde ao Valor Referencial de Receita (VRR). Ou seja, se há 30% de mulheres concorrendo, o VRR também será de 30%, já que investimento e presença nas listas estão diretamente atrelados. Então, em um cenário hipotético, 40% de mulheres em uma lista exigiria 40% dos recursos para as mulheres.

⁵ Sequencial de candidato (SQ_CANDIDATO) é um código individual que permite análises transversais entre as diferentes planilhas do Repositório.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do recebimento de recursos de fontes públicas⁶ por candidatos e candidatas no ano de 2014 (linhas contínuas) combinado com o VRR de cada gênero (linhas pontilhadas).

Gráfico 1 - Período de Recebimento de Recursos de Fontes Públicas, Brasil, 2014



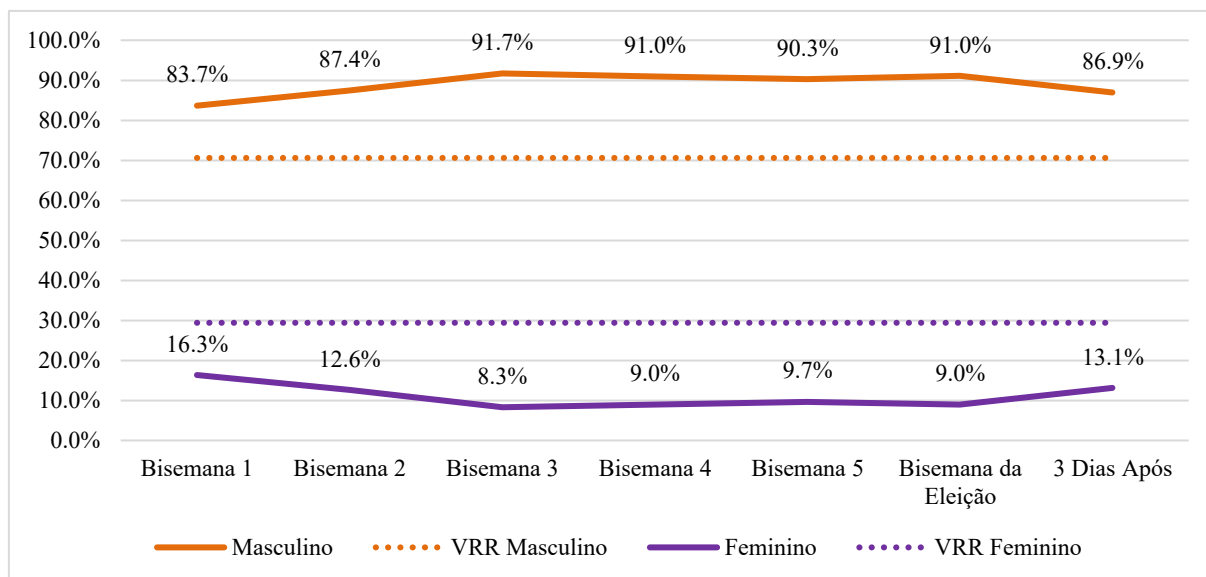
Fonte: elaborado pelo autor, com dados do TSE (2020)

É possível perceber que na primeira bissemana da campanha houve uma destinação mais equilibrada entre homens e mulheres, com o percentual de receitas próxima do VRR de cada gênero, com pequena variação para mais no caso das mulheres. No entanto, a partir da segunda bissemana as mulheres passaram a receber um percentual muito inferior ao dos homens, variando de 7,5% a 10,7% até a data da eleição.

O Gráfico 2 apresenta a mesma evolução ocorrida em 2014, mas neste caso observando-se apenas as fontes privadas de recursos (autofinanciamento, doações de pessoas físicas, doação de empresas etc.).

⁶ No ano de 2014, o Fundo Partidário era a única fonte pública de financiamento possível.

Gráfico 2 - Período de Recebimento de Recursos de Fontes Privadas, Brasil, 2014

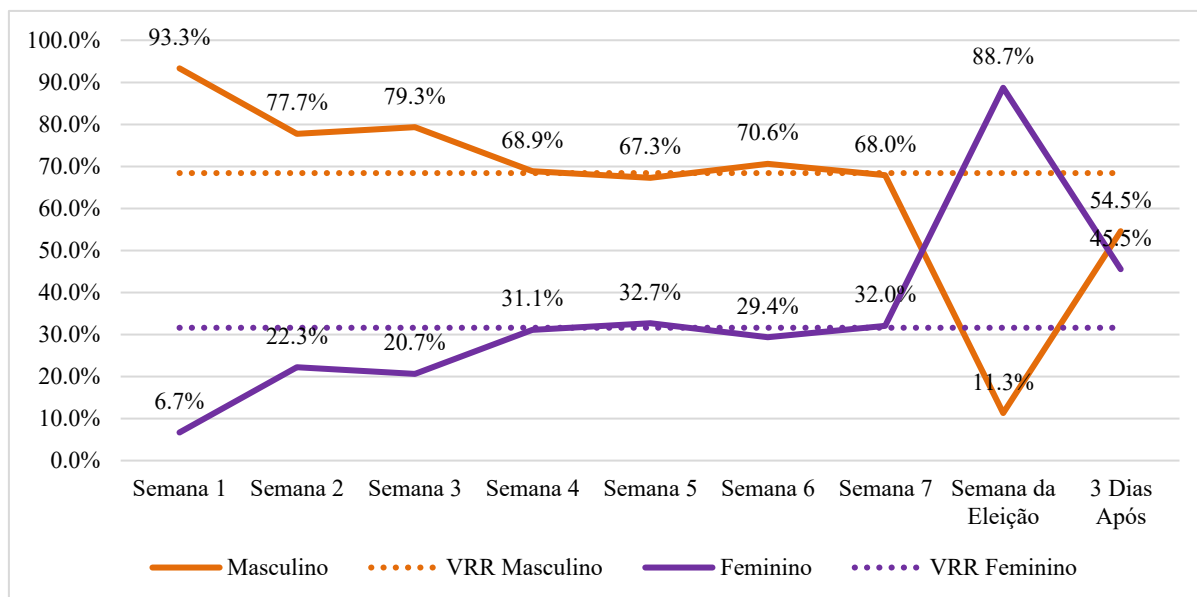


Fonte: elaborado pelo autor, com dados do TSE (2020)

Os dados apontam um constante subfinanciamento das mulheres no decorrer da campanha, com maiores aportes de recurso nos momentos iniciais e uma redução nas bissemanas seguintes, mantendo-se a maior parte do tempo nas faixas de 8,3% a 9,7% - muito abaixo do VRR Feminino.

O Gráfico 3 demonstra a evolução percentual das receitas ocorridas em 2018 de acordo com o gênero do candidato ou candidata. É importante lembrar que neste ano estavam válidas as cotas de financiamento para mulheres que mencionamos.

Gráfico 3 - Período de Recebimento de Recursos de Fontes Públicas, Brasil, 2018



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do TSE (2020)

Os dados mostram que as campanhas de mulheres começaram com poucos recursos (na primeira semana, apenas 6,7% do recurso de fontes públicas foi destinado às mulheres, enquanto 93,3% foi destinado aos homens). Em seguida, houve uma evolução da receita das mulheres, chegando-se próximo do VRR Feminino apenas na terceira semana. No entanto, chama atenção a disparidade inversa de investimentos ocorrido na semana da eleição, quando os homens receberam apenas 11,3% e as mulheres receberam 88,7%.

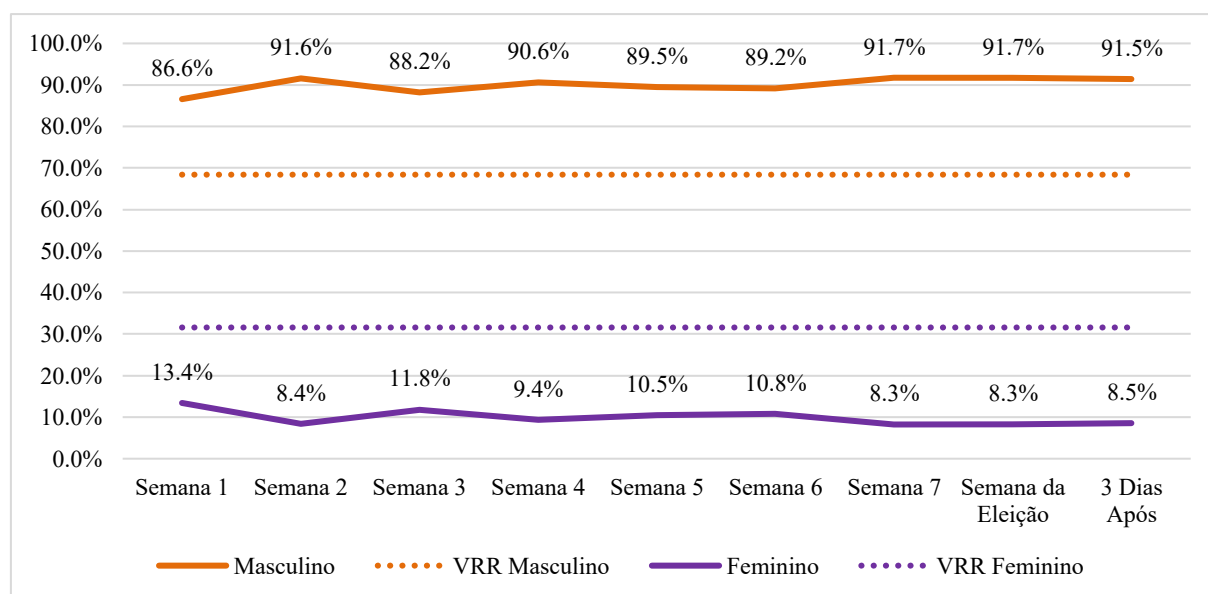
Na pesquisa de Ferreira (2021), em que o autor utilizou a metodologia da Teoria Ator-Rede para compreender como a forma de as organizações gerirem as ações afirmativas de gênero influenciava negativamente o regime de visibilidade das mulheres candidatas, aponta-se que a razão para o maior financiamento das mulheres nos últimos dias de campanha foi a falta de compromisso dos partidos no correto cumprimento das cotas de financiamento para mulheres⁷. Como os partidos precisavam fazer a destinação compulsória dos recursos às

⁷ Para chegar a essa conclusão, Ferreira (2021) realizou uma combinação de técnicas de pesquisa, sendo elas: levantamento bibliográfico, levantamento documental, entrevistas com as dirigentes das instâncias nacionais de mulheres nos partidos políticos e aplicação de questionário às mulheres candidatas que concorreram em 2018 a uma vaga na Câmara dos Deputados.

candidatas, reservou-se o dinheiro até a última oportunidade, buscando fazer “apostas” mais assertivas. No entanto, na iminência do fim do pleito, os partidos fizeram a dispensação do recurso às mulheres de qualquer maneira, evitando penalidades posteriores. Os partidos que adotaram essa prática estavam muito mais preocupados em não sofrer sanções do que em garantir condições adequadas para as mulheres competirem. Ademais, por se tratarem de recursos públicos, o dinheiro investido e não gasto pela candidata retornaria a eles mesmos (caso seja oriundo do Fundo Partidário) ou retornaria aos cofres do Tesouro Nacional (se oriundo do FEFC). Isso faz com que o desperdício seja “relativo”.

Essa afirmação pode ser corroborada quando se observam os dados trazidos pelo Gráfico 4, que analisa o recebimento dos recursos de fontes privadas em 2018. Nesse caso, assim como nos dados referentes a 2014, nota-se uma grande diferença nos percentuais de financiamento de candidatos homens e mulheres ao longo do período de campanha, mantendo-se estáveis do início ao fim.

Gráfico 4 - Período de Recebimento de Recursos de Fontes Privadas, Brasil, 2018



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do TSE (2020)

Os dados demonstram que, diferente do observado com o recebimento de recursos de origem pública, não houve menor investimento nas campanhas femininas no início do período e maior no fim – o subfinanciamento seguiu linear, nunca ultrapassando 13,4%, por isso, mantendo-se muito abaixo do VRR Feminino (32,2%).

Os dados comprovam que a existência do FEFC e da cota de financiamento para mulheres modificou a forma de distribuição de recursos pelos partidos. As mulheres candidatas passaram a receber mais recursos em 2018 do que nas eleições de 2014, mas o momento do recebimento foi tardio. Quando se observam os cenários sem cota, o subfinanciamento permaneceu constante durante todo o período da campanha eleitoral, enquanto no cenário com cota de financiamento, o recurso foi acessado “na última hora”.

Reflexões

Os dados trazidos nesta pesquisa comparam eleições para o mesmo cargo, mas em anos eleitorais que detinham características distintas. Essa comparação revelou que a cota de financiamento criada em 2018 para que as mulheres tivessem melhores condições de concorrer não foram suficientes para reduzir a influência da desigualdade de gênero na estrutura do regime de visibilidade de suas campanhas eleitorais. Isso porque o tempo em que o recurso financeiro foi acessado pela maioria das mulheres, quando se traz à discussão o tempo de produção e veiculação necessários para uma campanha publicitária, foi inadequado se a intenção fosse garantir campanhas bem planejadas e executadas satisfatoriamente⁸.

Ferreira (2021) demonstra que muitas candidatas que concorreram à Câmara dos Deputados em 2018 não foram capazes de fazer uso dos recursos que receberam. Além disso, verificou-se casos em que a destinação de recursos no início da campanha se deu para aquelas mulheres

⁸ Entendemos por um bom planejamento de campanha a situação em que a candidata é capaz de elaborar o diagnóstico da sua situação, com aplicação e interpretação de pesquisas, definições de mensagens para públicos-alvo específicos, cronogramas de execução e formas de avaliação. Por execução satisfatória de uma campanha de comunicação entendemos a produção, emissão/veiculação, recepção da mensagem, e geração de captação de *feedback*, elementos basilares do processo padrão de uma comunicação eficiente, conforme sugere Ferreira (2013) ao discutir os sistemas de comunicação.

que estavam em posições de liderança dentro dos partidos ou concorriam à reeleição. A reportagem a seguir revela esse cenário:

“Ela [deputada federal Renata Abreu] usou palavras-chave que davam a entender que o valor recebido ia ser distribuído com o mínimo de justiça. E não aconteceu isso. Quando o valor começou a ser distribuído e a gente começou a acompanhar as coisas que estavam acontecendo no partido, verificamos que a maior parte, já de cara, R\$ 1,5 milhão, foi pra [sic] ela. Quando foi mais pra frente na eleição, o dela inteiro R\$ 2 milhões. Por conta disso, eu acho que a gente foi enganada pela deputada Renata Abreu, pelo partido, foram coniventes”, afirmou. A candidatura de Noemia aparece como tendo recebido R\$ 7.209,48. Ela também calcula ter recebido cerca de cem mil santinhos, duzentas faixas, e adesivos. “Muita coisa se perdeu, mas eu guardei, dois terços tá [sic] aqui comigo ainda”, disse. (Pinheiro, Acayaba, 2019, online).

A fonte ouvida pela reportagem demonstra que não adianta o partido fazer entrega de materiais de campanha ou de dinheiro na reta final do pleito. Muito do material ou do recurso possui chances de ser perdido ou desperdiçado. Por mais que seja tardia a decisão de voto, ganhar visibilidade apenas na reta final da eleição exige um volume muito maior de recursos para competir com os concorrentes que estão há mais tempo disputando a atenção do eleitorado. Dessa forma, pode-se chegar à conclusão de que não é apenas a chegada do dinheiro uma variável importante para que as mulheres concorram em condições mais justas, mas também o momento em que se dá esse acesso. O *timing* do financiamento é fundamental para se ampliar os efeitos das ações de comunicação em uma campanha eleitoral e ele depende diretamente do interesse dos dirigentes partidários em apostar em uma candidatura e da capacidade de articulação intrapartidária da candidata para mostrar que a aposta vale a pena (Ferreira, 2021).

Considerações finais

Este estudo buscou identificar as variações no *timing* do investimento de campanhas de homens e mulheres pelos partidos políticos no Brasil. Para isso investigou-se as eleições à Câmara dos Deputados em 2014 e em 2018.

Nas eleições de 2014, quando inexistia FEFC e inexistiam cotas de financiamento para mulheres, a competição foi iniciada com a distribuição equilibrada de recursos entre homens e mulheres. No entanto, no decorrer da campanha, houve uma alocação superior de recursos nas campanhas de homens, estendendo-se até o final da eleição. Por sua vez, nas eleições de 2018, com o FEFC e as cotas de financiamento para mulheres, a competição foi iniciada com um alto financiamento nas campanhas de homens e, na reta final da campanha, houve uma destinação percentual de recursos muito superior às campanhas de mulheres.

O fato é peculiar, pois demonstra o baixo compromisso dos partidos políticos com o financiamento das campanhas de mulheres. De acordo com a literatura mobilizada, a chegada tardia de recursos às mulheres candidatas impacta diretamente na capacidade de planejamento e execução de suas campanhas. Isso ocorre porque a informação acerca de quanta verba se tem disponível para a execução do plano de ações condiciona a escolha de quais ações e ferramentas serão possíveis de serem utilizadas. Receber recurso no início da campanha também impacta a qualidade da criação publicitária, a frequência de veiculação de anúncios e o tempo de contato com as mensagens publicitárias que buscam estimular a obtenção do voto.

Valores recebidos na reta final de campanha são efetivos apenas para cumprir com compromissos anteriormente assumidos com fornecedores e com o pagamento de pessoal e, em alguns casos, para impulsionar as mensagens de campanhas que já se encontram em circulação, servindo como um aporte (*boost*) para mídia e distribuição.

É sintomático perceber que, num contexto em que a maioria dos partidos demonstram desinteresse em executar corretamente as ações afirmativas de incentivo à eleição de mulheres (como corriqueiramente reconhecido pela Justiça Eleitoral), quando o que se está em jogo é o acesso ao dinheiro (um bem estratégico e escasso) e havendo facilidade da Justiça em controlar os repasses de recursos entre as contas bancárias – os partidos falseiam o cumprimento das metas de financiamento às mulheres distribuindo recursos quando eles não serão mais tão necessários.

O fato deixa-nos perplexos e para que sejam entendidos na sua integralidade, é necessário que, em pesquisas posteriores, identifique-se a disparidade no *timing* em função da sigla partidária e seu posicionamento no espectro ideológico e ainda se as competições para outros cargos também evidenciam essas diferenças.

Referências bibliográficas

- ASSIS, I. L. de. Representação Feminina e Financiamento de Campanhas: histórico recente e novas perspectivas à luz da reforma eleitoral de 2015. *Revice - Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 14-38, ago./dez. 2017.
- BARROW-GILLES, C. Political Party Financing and Women's Political Participation in the Caribbean. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. San José, Costa Rica: OAS and International IDEA, 2005.
- BALLINGTON, J.; KAHANE, M. Women in Politics: Financing for Gender Equality. In: FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. [eds.] *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance*. Stockholm: IDEA, 2014.
- BALLINGTON, J. Gender equality in political party funding. In: AUSTIN, R; TJERNSTRÖM, M. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA, 2003.
- ESTRADA, R. J. S. et. al. Participação Política: fundamentos, planejamento, execução e coordenação de campanha eleitoral. *Revista de Ciências da Administração*, vol. 15, n. 35, p.23-35, jan./abr., 2013
- FALLIS, T. W. Political Advertising. In: KENSKI, Kate; JAMIESON, Kathleen Hall. *The Oxford Handbook of Political Communication*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017.
- FERREIRA, G.L. S. O Paradoxo do Controle nas Redes Sociais Online. 2013. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- FERREIRA, G. L. S. O Direito à Comunicação e as Mulheres na Política: ações de redistribuição e reconhecimento para o estímulo à eleição de mulheres no Brasil. 2021. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.
- GOMES, N. D. Comunicação Política: olhares convergentes e divergentes. *ECO-Pós*, v. 12, n. 3, p. 86-99, set./dez., 2009.
- GOMES, N. D. *Formas persuasivas de comunicação política: propaganda política e publicidade eleitoral*. 3 ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

GOMES, N. D. Reflexões sobre a publicidade eleitoral brasileira: o emissor e sua contribuição para a consolidação da democracia. *Revista FAMECOS*, n. 7, p. 142-150, nov.1997.

IPU. Monthly ranking of women in national parliaments. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2022>. Acesso em: 24 fev. 2022.

LAURITZEN, F. Who finances Brazilian democracy? An empirical analysis of the 2015 and 2017 election finance reforms. 2020. 63 f. Dissertação (Mestrado) – Sciences Po Paris, Paris, 2020.

PANKE, L. IASUAITIS, S. Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais. *Revista Opinião Pública*, v.22, n.2, Unicamp, 2016.

PANKE, L; PIMENTEL, P. C. A propaganda eleitoral de candidatas às prefeituras brasileiras em 2016. In: MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira; ISMAEL, Ricardo (org.). *O Brasil nas Urnas: as eleições municipais de 2016*. Rio de Janeiro: Gramma, 2018. pp. 111-130. ISBN 978-85-5968-364-6.

PANKE, L; TESSEROLI, R. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: características e aceitação dos eleitores. *C&S, São Bernardo do Campo*, v. 38, n. 2, p. 103-127, maio/ago. 2016.

PINHEIRO, L; ACAYABA, C. Suspeitas de serem 'laranjas', candidatas dizem que foram usadas por partidos em SP: 'Nunca mais vou concorrer'. *G1, São Paulo*, 25 fev. 2019. Disponível em: *Suspeitas de serem 'laranjas', candidatas dizem que foram usadas por partidos em SP: 'Nunca mais vou concorrer'*. Acesso em: 3 mai. 2021.

PÚBLIO. M. A. *Como Planejar e Executar uma Campanha de Propaganda*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SERPA, M. Marketing e planejamento de campanhas eleitorais. In: DALBOSCO, Vagner (org.). *Elementos de Comunicação e Marketing Político*. Chapecó: Argos, 2016.

SACCHET, T. A Culpa é dos Partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. In : BIROLI, F. et al . (org). *Mulheres, Poder e Ciência Política: debates e trajetórias*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020.

SACCHET, T; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, p. 177-197, jun. 2012.

TSE. Inteiro teor da Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018b. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=298362&noCache=351022891>. Acesso em: 28 set 2020.

VEIGA, L. F. Em busca das razões para o voto: o uso que o eleitor faz do horário eleitoral. In: BORBA, Felipe; ALDÉ, Alessandra. *Eleições, Opinião Pública e Comunicação Política no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: edUERJ, 2017.

Notas

Versão preliminar deste estudo foi apresentado na 9ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (9ª COMPOLÍTICA), realizado em formato remoto, de 24 a 28 de maio de 2021.

O Autor

Gerson Scheidweiler é doutor e mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília. É coordenador-geral de pesquisa do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) e pesquisador de pós-doutorado na York University (Canadá). E-mail: geh.scheid@gmail.com

Data de submissão: 10/06/2021

Data de aprovação: 15/03/2022