

Análise da participação feminina e financiamento de campanha nas eleições municipais de Curitiba 2016 e 2020

Sérgio Luis Versolato de Abreu e Maria Angela de Oliveira

Resumo

O artigo visa verificar a efetividade da ação afirmativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) prevista no artigo 17 da Resolução 23.607/2019, que determina aos partidos o repasse de recursos financeiros do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário (FP) às candidatas. Por meio da análise comparativa de duas Eleições Municipais em Curitiba, nos anos de 2016 e 2020, de uma Eleição sem a obrigatoriedade da distribuição de recursos públicos e de outra em que houve esta distribuição, buscou-se analisar o reflexo dessa medida no desempenho das candidatas. Essa análise se deu na classificação de alta, média e baixa performance, com critérios objetivos, tendo como base o percentual de votos válidos dos candidatos.

Palavras-chave: democracia; participação feminina; recursos financeiros; ação afirmativa.

Abstract

This article investigates the effectiveness of the affirmative by the Superior Electoral Court (TSE) provided for in article 17 of Resolution 23,607/2019, which determines that the parties transfer financial resources from the Special Fund for Campaign Financing (FEFC) and the Party Fund (FP) to female candidates. Using a comparative analysis of two Municipal Elections in Curitiba, in the years 2016 and 2020, of an Election without the mandatory distribution of public resources and another in which there was such distribution, the study sought to analyze the reflection on this measure

Sobre os autores

Sérgio Luis Versolato de Abreu é graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), graduado em Direito pela UNICURITIBA, Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela UNIBRASIL, Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pela UNIBRASIL, servidor do TER-PR e Chefe de Cartório da 155ª Zona Eleitoral de Piraquara. E-mail: versolat@tre-pr.jus.br

Maria Angela de Oliveira é graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), graduada em Psicologia pela UNIBRASIL e servidora do TER-PR e membro do LIODS (Laboratório de Inovação e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do TER-PR. E-mail: mangela@tre-pr.jus.br

in the candidates' performance. This analysis was carried out in the classification of high, medium, and low performance, with objective criteria, based on the percentage of valid votes of the candidates.

Keywords: democracy; female participation; financial resources; affirmative action.

Artigo recebido em 6 de fevereiro de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de fevereiro de 2022.

Introdução

A participação feminina e sua representatividade nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara Federal ainda é incipiente. Após mais de 20 anos da instituição da política de cotas no Brasil, a participação feminina aumenta lentamente e por este motivo nunca se fez tão necessário o incentivo e a criação de políticas afirmativas. Desde a IV Conferência Mundial sobre a mulher, organizada pela ONU (Organização das Nações Unidas), em 1995, foi um longo caminho que contou em cada passo com resistências, muitas vezes superadas por atuação do Poder Judiciário.

A importância de se verificar a efetividade nas Eleições Municipais diz respeito a “ideia de que a democracia a nível nacional implicava também a democracia a nível local” (Oliveira, 2005, 15), isto é, a Democracia começa e se fortalece localmente, nos municípios, para posteriormente se efetivar nacionalmente.

Em um primeiro momento, será feita uma contextualização a partir de um breve histórico da evolução legislativa e das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em relação às políticas afirmativas. Levando em consideração que o aumento da participação feminina leva à diminuição da participação masculina. Entender que não é um contra o outro, mas ambos pela Democracia.

As últimas determinações, ocorridas neste sentido, dizem respeito à necessidade efetiva de distribuição de recursos, em um percentual mínimo para que as candidatas possam realizar suas campanhas.

O estudo objetiva uma análise qualitativa, escolhendo como base o município de Curitiba, com dados disponibilizados pelo TSE no sistema de prestação de contas de campanha na internet. Foram comparados os desempenhos das candidatas em duas Eleições Municipais, em 2016 e 2020, verificando as que receberam recursos

financeiros para realização da campanha, sejam recursos próprios, de doadores ou de fundos.

Este estudo leva em consideração a necessidade de definir candidatas em categorias, nas duas Eleições, ao mesmo tempo que se analisam a efetividade da ação do TSE.

Por fim, conclui com análise dos candidatos eleitos, com os recursos financeiros utilizados e a performance das candidatas, pelo menos no que se refere aos gastos financeiros no município de Curitiba, se ocorreu um equilíbrio maior nas Eleições Municipais de 2020.

Ações afirmativas por si só são suficientes?

Na história legislativa do país houve interpretações restritivas, caracterizadas como ações negativas até a década de 1930. Na Constituição do Império, é definido em seu artigo 6º os que seriam considerados cidadãos:

Art. 6º - São cidadãos brasileiros:

1º - os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua nação;

2º - Os filhos de pai brasileiro, e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Império;

3º - Os filhos de pais brasileiros que estivessem em país estrangeiro em serviço do Império, embora eles não venham estabelecer domicílio no Império;

4º - Todos os nascidos em Portugal e sua Possessões, que sendo já residentes no Brasil na época em que se proclamou a Independência nas Províncias, onde habitavam, aderiram a esta empresa, ou tácitamente pela continuação de sua residência;

5º - Os estrangeiros naturalizados qualquer que seja a sua religião. Lei determinará as qualidades precisas para se obter carta de naturalização. (Brasil, 1944, 5)

Esta mesma Constituição define quem é cidadão e não é mencionado que as mulheres não fazem parte desta categoria. A partir do artigo 91º, delimita-se quem pode participar das Eleições, determina-se critérios a respeito do gozo de seus direitos políticos, bem como explicita-se quem não vota ou está excluído, conforme os artigos 92º,

94° e 95°. Eles azem referência a renda líquida anual, a libertos, a estrangeiros naturalizados e até vai restringir o direito de ser eleitor aos que não professarem a religião do Estado. Em nenhum lugar há menção explícita de que a mulher não é eleitora, tanto que nota-se, por meio de uma interpretação restritiva e uma ação negativa, que efetivamente as mulheres ficaram de fora da vida política.

Mesmo com a Proclamação da República, esta interpretação negativa continuou, ainda que sob resistência de diversos políticos. O próprio poder judiciário ainda manteve a interpretação que não estava expressa em nenhuma lei, decreto ou na própria Constituição Republicana de 1891.

A primeira ação afirmativa que tivemos foi através do Decreto 21.706, de 24 de fevereiro de 1932. Ele instituiu o Código Eleitoral, havendo uma ação afirmativa no artigo 2°: “Art. 2° – É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código” (Brasil, 1932).

Esta ação representou o primeiro passo em uma mudança interpretativa, este passo abriu caminho para uma lenta jornada em direção a igualdade de fato, igualdade de votar e ser votado. Apesar deste passo, o direito de votar já foi uma conquista que encontrou forte resistência no país, tão grande que apenas no próximo regime de exceção é que as mulheres tiveram seu direito reconhecido nas mesmas condições dos homens. Com o Código Eleitoral instituído pela Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, pode-se aferir em seu artigo 4° e 6°:

Art. 4° São eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei.

...

Art. 6° O alistamento e voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo:

I – quanto ao alistamento:

os inválidos;

os maiores de setenta anos

os que se encontrem fora do País;

II – quanto ao voto:

os enfermos;

os que se encontrem fora do seu domicílio;

os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar. (Brasil, 2020).

Mas esta história foi apenas parte da longa luta por direitos iguais, direitos que envolvem não só o de votar, mas o de participar ativamente das Eleições e ser candidato. Ocorre uma outra jornada que felizmente as políticas afirmativas lentamente foram sendo reconhecidas.

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher realizada em 1995 em Beijing, na China, marcou o início de uma discussão no Brasil, que resultou em um novo impulso para uma política afirmativa. “Foi aprovada a lei 9100, estabelecendo o mínimo de 20% de candidaturas femininas para os cargos legislativos, nas eleições municipais de 1996” (Baptista e Coelho, 2009, 95), o processo de participação sofreu resistência por parte dos partidos e ainda continua a sofrer.

Durante os anos seguintes, o percentual passou de 25% nas Eleições de 1998 para 30%, valor fixado na chamada Lei das Eleições 9.504/1997. Mesmo representando a maior parte do eleitorado brasileiro, a participação feminina como opção de votação sempre foi dificultada pelas direções partidárias, se não explicitamente, implicitamente sendo não incentivando a formação de candidaturas, ou não dando espaço para propaganda, ou até dificultando o acesso aos recursos do partido para o financiando das candidaturas.

O parâmetro para verificar a efetividade destas políticas afirmativas foi o número de candidatas eleitas, tendo sido identificado uma forte resistência dos partidos. Esta resistência refletiu na atuação firme do Poder Judiciário em defesa das políticas afirmativas.

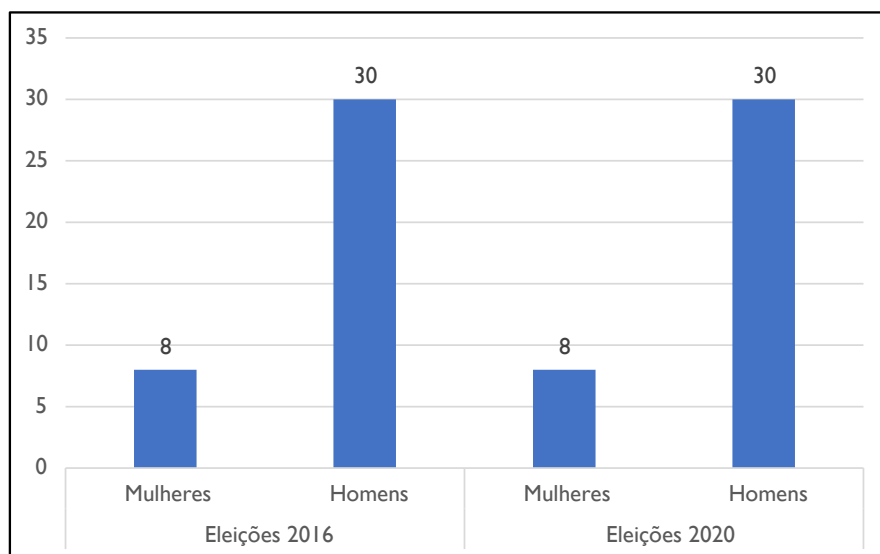
Segundo os dados sobre o eleitorado brasileiro, as mulheres correspondem a aproximadamente 52,86% dos eleitores, enquanto os homens correspondem a 47,12% do eleitorado, sendo necessário destacar que as mulheres são maioria em todas as faixas etárias conforme dados constantes no site do TSE¹.

Para as Eleições de 2020, os partidos tinham que cumprir as cotas de “30/70”, para cada sexo, isto significa que necessariamente teriam que indicar um mínimo de 30% de candidatos homens para 70% de candidatas mulheres, ou 30% de candidatas mulheres para 70% de candidatos homens. O ideal, de acordo com o eleitorado, seria uma divisão de 50% para cada categoria.

1. Dados disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 05 fev. 2022.

Além deste requisito, foi estipulado pelo artigo 17º da Resolução do TSE 23.607/2019, a necessidade de os partidos políticos destinarem um mínimo de 30% do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para as candidatas mulheres, pois uma das dificuldades identificadas desde o início das políticas de cotas foi a falta de espaço nas direções dos partidos, de recursos para campanha e tempo para propaganda eleitoral.

Gráfico 1 – Candidatos eleitos nas Eleições Municipais 2016 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

Conforme o Gráfico 1, podemos ter a ilusão de que tudo permaneceu igual, mas por trás desta aparente ineficácia, a performance dos candidatos a vereador em Curitiba, divididos em Alta, Média e Baixa Performance de acordo com o resultado das Eleições Municipais foi diferente nos dois períodos.

O TSE firmou entendimento após ter sido definido pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617, de 15 de março de 2018, que fosse destinado o mínimo de 30% de recursos do Fundo Partidário para às campanhas de candidatas.

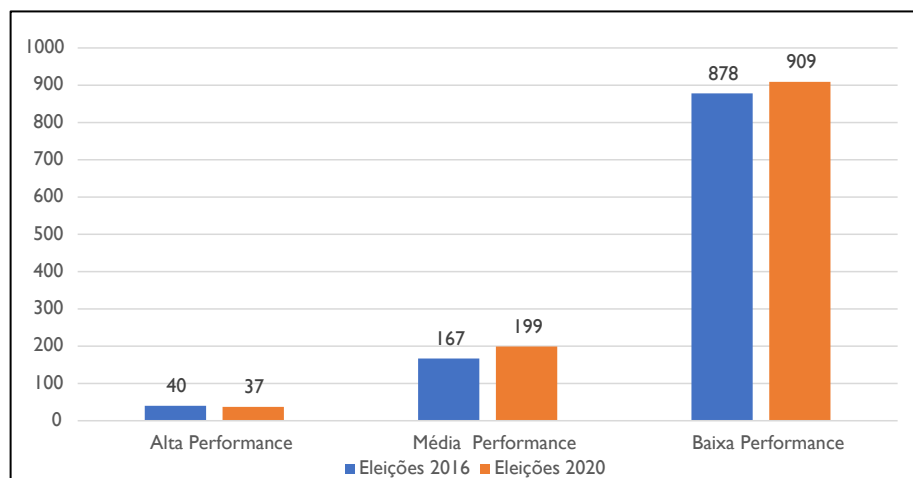
Para fazer esse estudo, será desenvolvida uma análise das Eleições Municipais de 2016 e de 2020, fazendo a comparação entre elas

com base nos recursos financeiros recebidos pelas candidatas e na performance das mesmas.

Análise comparativa das eleições municipais de 2016 e 2020 em Curitiba

Foram estabelecidos critérios objetivos com base no resultado das Eleições, critérios comuns as duas Eleições. A alta performance foi considerada para todos os candidatos que obtiveram 0,5% ou mais dos votos válidos, candidatos de média performance foram candidatos que obtiveram menos de 0,5% até 0,1% dos votos válidos e os candidatos de baixa performance foram todos que obtiveram menos de 0,1% de votos válidos.

Gráfico 2 – Performance dos candidatos nas Eleições Municipais 2016 e 2020



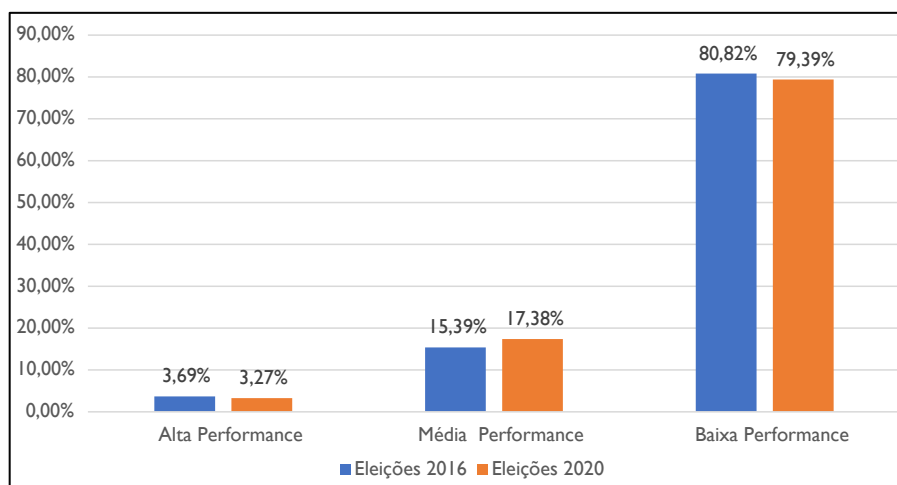
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

Este critério foi usado nas duas Eleições analisadas no município de Curitiba, tanto nas Eleições Municipais de 2016 como nas Eleições Municipais de 2020.

A primeira observação que se pode extrair é que a grande maioria dos candidatos a vereadores são considerados de Baixa performance (Gráfico 2), uma situação reflete que o lançamento de grande número de candidatos tende apenas a ajudar o candidato majoritário em sua campanha e destacando a importância do partido enquanto grupo,

enquanto legenda. Essa situação demonstra a importância do candidato para a legenda, pois a soma dos votos dos candidatos de Baixa performance permite que os candidatos de Alta e Média Performance disputem as vagas de vereador em disputa no pleito. O gráfico 3 transforma estes números em percentuais.

Gráfico 3 – Performance dos candidatos nas Eleições Municipais 2016 e 2020 em percentual.

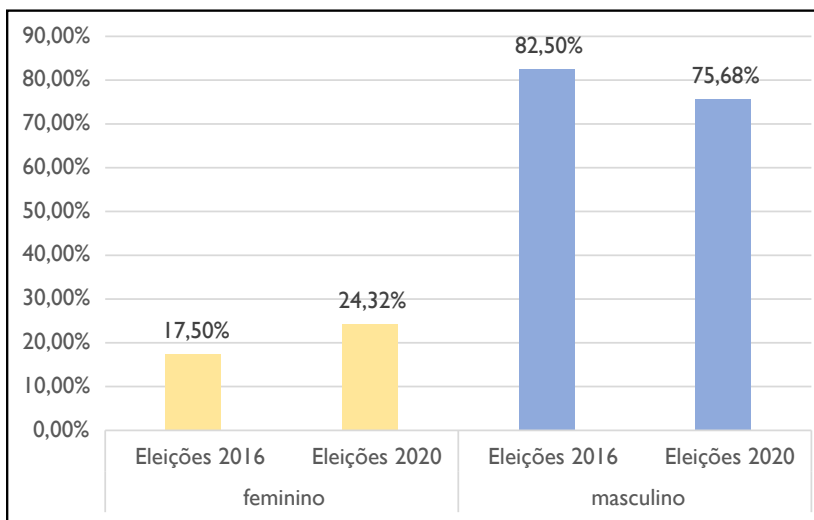


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

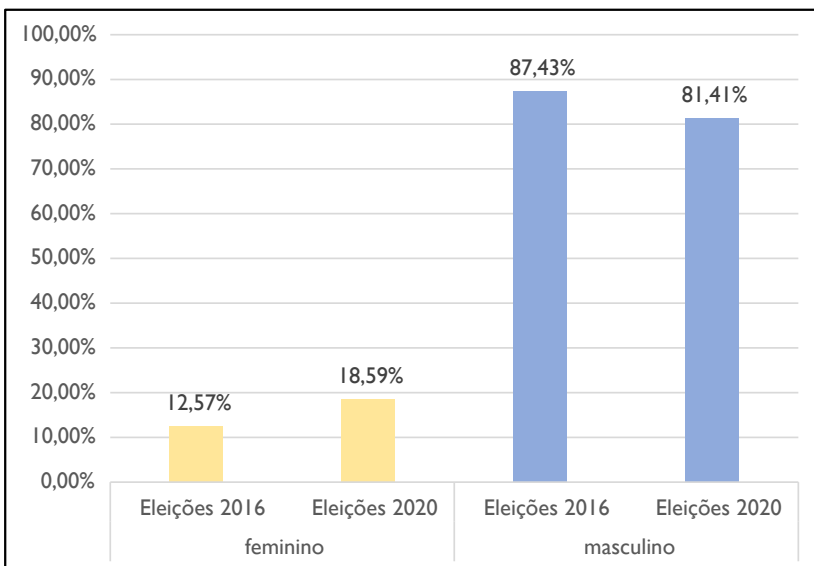
O Gráfico 4 expressa um dos efeitos positivos da distribuição de recursos dos partidos para as candidatas.

É possível perceber o aumento de 38,97% no número de candidatas com desempenho considerado de Alta Performance, das Eleições Municipais de 2016 para as Eleições Municipais de 2020, em Curitiba. Isto não significa que os homens não fizeram campanha, mas que efetivamente houve um melhor preparo tanto na estrutura de campanha quanto na dedicação das candidatas.

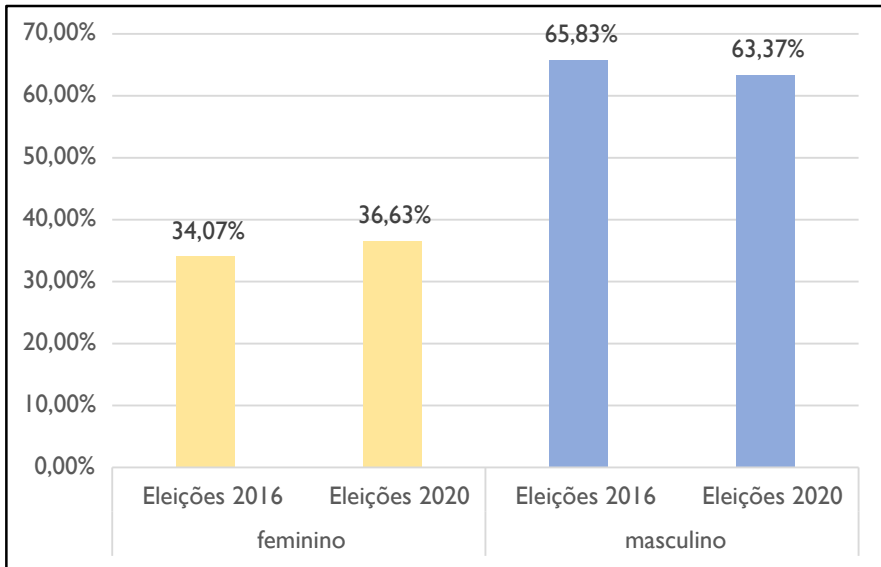
Com relação ao desempenho das candidatas de Média Performance, o aumento do desempenho foi surpreendente, em torno de 48,08% de aumento de candidatas que concorreram nas Eleições Municipais de 2016 para as Eleições Municipais de 2020 (Gráfico 5).

Gráfico 4 – Candidatas a vereador em Curitiba – Alta Performance

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

Gráfico 5 – Candidatas a vereador em Curitiba – Média Performance

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

Gráfico 6 – Candidatas a vereador em Curitiba – Baixa Performance

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

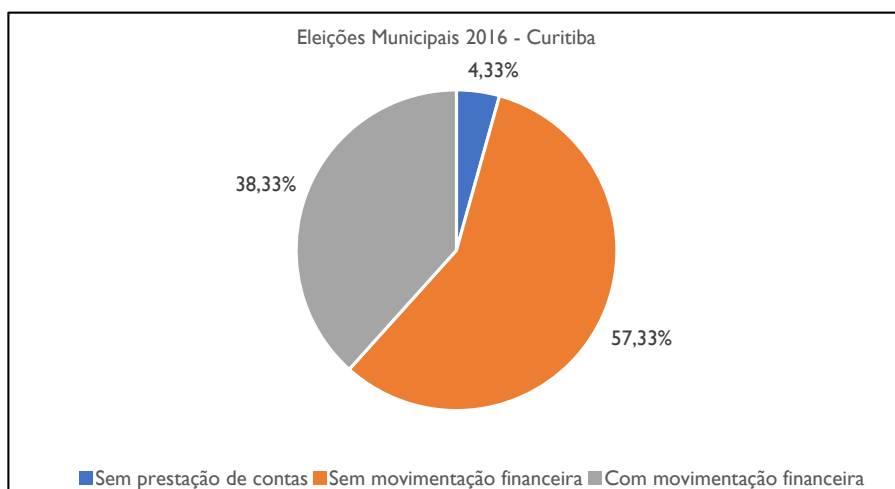
O crescimento do desempenho das candidatas nas Eleições Municipais de 2020, em Curitiba, se deu entre as candidatas de Baixa performance, sendo de 7,51% de uma Eleição para outra, sendo o percentual correspondente não ao aumento do valor absoluto em relação aos homens, mas do que representou o aumento em relação ao número das mulheres de 2016 para 2020. O crescimento generalizado em todas as categorias também se deu devido a um aumento do número de candidatas. Nas Eleições Municipais de 2016 corresponderam a aproximadamente 30,23% do total de candidatos e nas Eleições Municipais de 2020 passaram a ser 33,10% do total de candidatos em Curitiba.

A melhora no desempenho das candidatas pode ter sido reflexo das ações afirmativas, que garantiram espaço de propaganda e recursos para as candidatas. No próximo tópico será analisado o reflexo que a garantia de recursos financeiros desempenhou nas campanhas, com base no programa de prestações de contas de campanha do TSE.

Eleições municipais de 2020 e efetividade da distribuição de recursos financeiros

Os Gráficos 7 e 8 descrevem uma mudança considerável nas Eleições municipais de 2016. Mais de 57% das candidatas apresentaram Prestação de Contas sem movimentação financeira, em torno de 4,33% sequer apresentaram Prestação de Contas à Justiça Eleitoral.

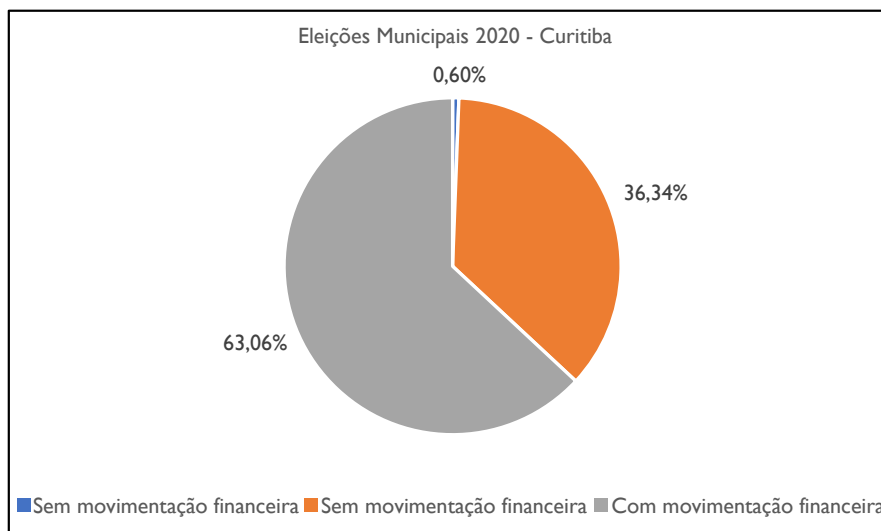
Gráfico 7 – Prestações de Contas das candidatas nas Eleições Municipais de Curitiba 2016



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

Nas Eleições Municipais de 2020 percebe-se um aumento de 64,52% de Prestações de Contas apresentadas pelas candidatas, com recursos financeiros que corresponderam a 63,06% do total de Prestações de Contas apresentadas. Praticamente inexistem prestações de contas não apresentadas (0,60%) e houve uma diminuição das prestações de contas sem movimentação financeira (36,34%).

A disputa eleitoral com o aumento de recursos financeiros representou um novo patamar de desenvolvimento das campanhas. O Gráfico 9 mostra a quantidade média de recursos gastos pelas candidatas nas Eleições Municipais de 2016 e 2020, no município de Curitiba.

Gráfico 8 – Prestações de Contas das candidatas nas Eleições Municipais de Curitiba 2020

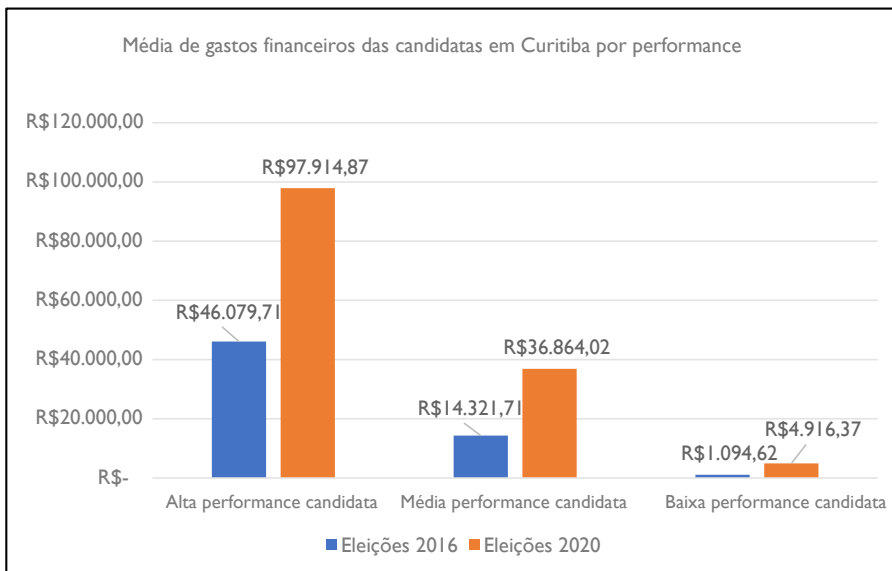
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

O que se percebe é que para que um candidato seja eleito, necessariamente terá que ter gastos financeiros. Este tipo de gasto pode ser um pouco maior ou menor, dependendo de sua popularidade. Entretanto, pela pesquisa realizada, todos os candidatos eleitos para vereador tiveram que desembolsar uma quantia razoável de recursos financeiros, seja público ou privado.

A diferença entre os recursos utilizados pelos homens e pelas mulheres, nas Eleições Municipais de 2016, era de 29%. Já nas Eleições Municipais de 2020, a situação tornou-se mais equilibrada. Todos os candidatos aumentaram em 31,54% os recursos financeiros dispendidos para se elegerem em Curitiba. As candidatas recebendo recursos financeiros do Fundo de Financiamento de Campanha, do Fundo Partidário, de recursos financeiros de doação de pessoas físicas ou até de recursos financeiros próprios, dispendem 80,27% a mais do que na Eleição Municipal de 2016.

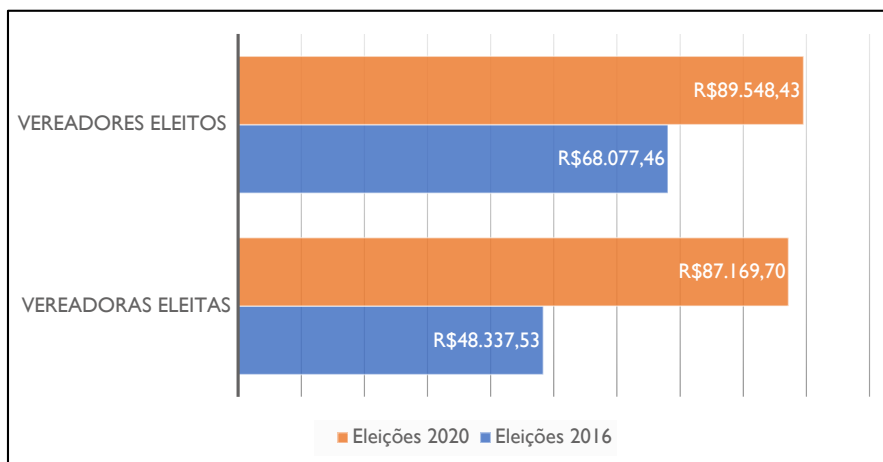
No Gráfico 10, percebe-se que entre homens e mulheres, eleitos nas Eleições de 2016, houve uma diferença considerável na média de valores gastos. Tal situação reduziu-se consideravelmente nas Eleições de 2020.

Gráfico 9 – Média de gastos financeiros das candidatas em Curitiba por performance



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

Gráfico 10 – Média de gastos financeiros dos candidatos eleitos em Curitiba



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do site do TSE.

Constata-se que as diferenças de recursos financeiros entre homens e mulheres diminuíram consideravelmente nas Eleições Municipais de 2020, passaram a ser de 2,66%. Logo pode-se constatar que a decisão do TSE na Resolução 23.607/2019 ajudou a equilibrar, pelo menos no que se refere a recursos financeiros, as campanhas entre homens e mulheres nas Eleições de 2020.

Considerações finais

A Democracia requer a existência de fatores que vão além do direito de voto em eleições livres e idôneas. Segundo Robert Dahl (2015, 25-37), é preciso dar espaço para a oposição, espaço para a contestação pública e aumentar a competição política. No Brasil, a consolidação da Democracia exigiu o aprimoramento da política de cotas, além do estabelecimento de políticas afirmativas.

A determinação da utilização de parte dos recursos financeiros para que as candidatas pudessem concorrer às Eleições, de forma mais justa, foi uma política afirmativa. Percebemos que apenas com a análise da quantidade dos eleitos, não seria possível vislumbrar a importância dos recursos financeiros garantidos as mulheres. Conforme o Gráfico 1, que descreve a quantidade de mulheres eleitas nas Eleições Municipais de 2016 e de 2020 em Curitiba, oito candidatas foram eleitas nas duas Eleições. Entretanto, uma análise mais aprofundada dos recursos financeiros utilizados na campanha demonstra que houve uma diferença significativa e qualitativa entre as Eleições Municipais de Curitiba de 2016 para 2020. Conforme demonstram os Gráficos 4 e 5, as candidatas tiveram um aumento em sua performance. Esta situação torna-se mais clara ao se analisar os recursos financeiros envolvidos nas duas Eleições Municipais.

Apesar disso, temos que considerar a média dos recursos financeiros, pois muitas receberam valores consideráveis e tiveram um desempenho baixo. Esses casos deveriam receber mais atenção dos órgãos fiscalizadores das Prestações de Contas. Tais situações não diminuem o sucesso representado pela política afirmativa. Cabe aos partidos políticos reconhecerem a importância de terem mulheres em seus quadros. Que as mesmas possuam competência e que, com as devidas condições materiais e espaço de propaganda, desempenhem campanhas eleitorais competitivas.

O direito de disputar apoio e votos são fundamentais para o desenvolvimento da Democracia. Neste sentido, segundo Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni, no livro em que debatem sobre os rumos da Democracia:

A história nos ensina que, em todo sistema político em declínio, os princípios legais continuam válidos e protegidos pelo Estado, mas são solapados a partir de dentro pela corrupção crescente; e a partir de fora, pela perda de confiança do eleitorado; essa forma degradada está destinada a persistir, pelo menos até que o sistema imploda ou seja reformado em outras bases (Bauman e Bordoni, 2016, 158).

O sistema democrático vai superar suas ambiguidades, porque não há alternativa viável sem Democracia. Esta Eleição Municipal provou, que ao se dar oportunidade para as mulheres concorrerem em condições iguais aos homens, elas terão muito a contribuir para a construção de uma Democracia mais forte e partidos políticos mais estáveis. A política de cotas e as ações afirmativas mostraram-se fundamentais para aumentar a presença feminina nos legislativos, ainda que esta presença esteja entre as mais baixas das democracias atuais.

É necessário que o homem aprenda a ouvir e a reconhecer o conhecimento da mulher que fala. Torna-se fundamental apreender a escutar, principalmente aqueles que sempre estiveram em posição de fala na política. Neste sentido, temos que concordar com a ideia de Djamilia Ribeiro, que diz que o homem tem que apreender a “ouvir, por conta do incômodo que as vozes silenciadas trazem, do confronto que é gerado quando se rompe com a voz única” (Ribeiro, 2020, 78). Trazendo esta ideia para a política, percebe-se que saber ouvir e dar espaço para a mulher assumir a direção nas discussões políticas pode representar um avanço para toda a sociedade.

Referências

- BAPTISTA, M.; COELHO, L. M. (2009). A História da Inserção Política da Mulher no Brasil: uma Trajetória do Espaço Privado ao Público. *Revista Psicologia Política*, vol. 9, n. 17, p. 85-99.
- BAUMAN, Z; BORDONI, C. (2016). *Estado de Crise*. Rio de Janeiro: Zahar Editora.

BRASIL. (1932). Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral.

Diário *Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>.

_____. (1944). *Constituições do Brasil: 1824 ato adicional; 1891 reforma constitucional de 1926; 1934; 1937 e leis constitucionais posteriores*. São Paulo: Livraria Cristo-Rei. (Série Jurídica).

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. (2020). Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar**. Brasília, DF: TSE.

DAHL, R. (2015). *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, A. C. (2005). *A Democracia Local*. Coimbra: Coimbra Editora.

RIBEIRO, D. (2020). *Lugar de Fala*. São Paulo: Editora Jandaíra.