



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

O DIREITO À COMUNICAÇÃO E AS MULHERES NA POLÍTICA:
ações de redistribuição e reconhecimento para o incentivo à
eleição de mulheres no Brasil

GERSON LUIZ SCHEIDWEILER FERREIRA

Brasília
2021



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

O DIREITO À COMUNICAÇÃO E AS MULHERES NA POLÍTICA:
ações de redistribuição e reconhecimento para o incentivo à
eleição de mulheres no Brasil

GERSON LUIZ SCHEIDWEILER FERREIRA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade da Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa “Políticas de Comunicação e de Cultura”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Nélia Rodrigues Del Bianco.

Brasília
2021

GERSON LUIZ SCHEIDWEILER FERREIRA

TESE DE DOUTORADO

**O DIREITO À COMUNICAÇÃO E AS MULHERES NA POLÍTICA:
ações de redistribuição e reconhecimento para o incentivo à eleição de mulheres
no Brasil**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Assinado eletronicamente SEI/UnB 23106.018778/2021-25

Profa. Dra. Nélia Rodrigues Del Bianco
Faculdade de Comunicação / Universidade de Brasília
Presidente

Assinado eletronicamente SEI/UnB 23106.018778/2021-25

Profa. Dra. Flávia Millena Biroli Tokarski
Instituto de Ciência Política / Universidade de Brasília
Titular

Assinado eletronicamente SEI/UnB 23106.018778/2021-25

Profa. Dra. Luciana Panke
PPGCOM / Universidade Federal do Paraná
Titular

Assinado eletronicamente SEI/UnB 23106.018778/2021-25

Profa. Dra. Teresa Sacchet
NEIM / Universidade Federal da Bahia
Titular

Profa. Dra. Liziane Guazina
Faculdade de Comunicação / Universidade de Brasília
Suplente

Às mulheres brasileiras que
acreditam na democracia.

AGRADECIMENTO

Minha mãe, desde jovem, lecionava Ciências em escolas públicas da cidade de Curitiba, no Paraná. Necessitando garantir meu cuidado e ao mesmo tempo se manter no trabalho – como milhares de mães pelo mundo –, levava-me às suas aulas, onde eu ocupava um “cadeirote” estrategicamente posicionado, permitindo-me assistir à mãe-professora e à sua classe (e, por certo, não desaparecer de vista). Estar naquelas aulas criou em mim o imaginário de que a docência é uma virtude.

Meu pai trabalhava em uma empresa de exportação. Era administrador, controlava as compras e as despesas. Quando pequeno, por vezes, eu também o acompanhava. Lá, desenvolvi o gosto pela gestão, por mais superficial que fosse o meu entendimento do que aquilo significava. Grande parte de quem eu sou se dá em virtude de quem meus pais são, do cuidado compartilhado, do amor e da aceitação. Por isso, inicio agradecendo a eles por terem investido tempo, energia e recursos na minha formação.

O desenvolvimento desta pesquisa exige vários agradecimentos. Em primeiro lugar, à professora Dra. Janara Sousa, que mais do que a primeira orientadora desta tese, também é uma amiga para toda a vida. Foi ela quem fomentou em mim a ideia de relacionar o direito à comunicação com o trabalho que eu desenvolvia na Câmara dos Deputados, antes mesmo de ingressar no programa de pós-graduação. Suas orientações, sugestão de métodos, apresentação à Teoria Ator-Rede e aproximação com as políticas de comunicação foram inspirações presentes do início ao fim. Janara é, sem dúvidas, uma virtuosa guerreira.

Agradeço também à professora Dra. Flávia Biroli, que, na disciplina Política e Gênero, ministrada no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, proporcionou meu acesso a uma variedade de teorias e a um modo de interpretar os efeitos das desigualdades para as práticas políticas que, de alguma forma, estão refletidas ao longo desta tese.

É importante agradecer também à professora Dra. Elen Geraldes, que, desde o início, trouxe reflexões pertinentes para o desenho da pesquisa e para a aproximação entre o objeto de pesquisa e o campo da comunicação. Além disso, uma pergunta feita por ela permaneceu presente a cada decisão tomada: ao final da sua tese, que contribuição você gostaria de deixar para o campo, para a universidade e para o país?

Agradeço à deputada federal Soraya Santos por ter permitido meu acompanhamento das atividades e articulações da bancada feminina da Câmara dos Deputados, bem como o apoio da Secretaria da Mulher para o desenvolvimento da investigação.

Agradeço à deputada federal Leandre Dal Ponte pelo apoio e pela compreensão necessários para que eu tivesse o tempo necessário para a escrita desta tese e para que eu pudesse alternar a função de assessor parlamentar com o exercício da docência e de outras pesquisas. Sem dúvida, conhecer de perto o jeito com que Leandre faz política é uma inspiração para acreditarmos que existem pessoas comprometidas com a eficiência das políticas públicas.

Agradeço também à Iara Cordeiro, amiga, militante, que faz da política sua vida. Uma mulher que acredita no poder transformador que existe em cada nova mulher eleita, ainda mais quando pertencem a uma interseccionalidade onde a batalha para chegar lá tenha sido ainda mais desafiadora. Iara foi um elo fundamental para a concretização das entrevistas com dirigentes e integrantes dos partidos políticos. Também agradeço à Danielle Gruneich, amiga, que tem dedicado esforços para contribuir com a reformulação do ambiente normativo de incentivo às mulheres na política e de garantia dos direitos das mulheres. Ambas foram um socorro a que recorri a cada etapa metodológica, buscando refletir sobre os resultados, as possíveis lacunas, trazendo novos olhares, perspectivas e amadurecendo a reflexão.

Também agradeço à professora Dra. Luciana Panke, uma inspiração enquanto pesquisadora, cujas contribuições me fizeram realinhar a estrutura da tese, trazendo elementos essenciais para a interpretação dos resultados e para que fosse feita uma costura mais sólida entre comunicação política e direito à comunicação.

Agradeço, ainda, ao Abner da Silva dos Santos, por ter contribuído na transcrição das entrevistas; ao Matheus Maroneze, pelas orientações em relação ao tratamento dos bancos de dados e na escrita dos códigos em linguagem R, fundamentais para interpretar as informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral; e ao Felipe Gonçalves Martins, pelo auxílio no uso das fórmulas para análise dos dados em Excel.

É necessário um agradecimento especial também à professora Dra. Nélia Del Bianco, que aceitou orientar esta tese após as mudanças ocorridas no PPGCOM, mesmo sabendo dos desafios que precisaríamos superar, mas que sempre se mostrou disposta a indicar a melhor estrutura, contribuir na adequação dos instrumentos metodológicos, na formulação dos questionários e na interpretação dos achados. A pandemia de COVID-19 trouxe uma série de dificuldades e frustrações, ansiedade e incertezas, mas graças a ela tive o impulso necessário para concretizar a feitura deste relatório.

Por fim, agradeço ao Tyler Valiquette, meu companheiro, que surgiu na minha vida no início do doutorado, justamente por conta de uma pesquisa, e que tem me incentivado em cada momento e com quem tenho tido a oportunidade de compartilhar avanços e frustrações. Tyler sempre me mostra que a pesquisa acadêmica é um caminho que vale a pena.

Eu não gosto nem de me lembrar das eleições! Nunca mais na minha vida faço isso novamente. Nunca fui tão humilhada. O partido não fez minha prestação de contas, dos mil reais que recebi para campanha, fiz uma campanha totalmente sozinha, sem apoio nenhum do partido, a não ser pelas minhas poucas aparições na televisão com o candidato à majoritária na minha cidade, por puro interesse. Agora estou com uma dívida na Justiça Eleitoral, sem condições de pagar.

Meu título está cancelado. Não pude concorrer ao cargo de conselheira tutelar por conta disso. Não posso assumir cargo público por conta disso. Por isso, a cada *e-mail* que recebo falando sobre política, a minha vontade é de chorar.

(Uma das candidatas que participou desta pesquisa)

RESUMO

Esta tese avalia como o direito à comunicação pode contribuir com a execução das ações afirmativas para a redução das desigualdades de gênero na representação política no Brasil. Para isso, foram observadas as controvérsias em relação à gestão da destinação mínima de 30% dos recursos obtidos pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e de 30% do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) às mulheres nas eleições à Câmara dos Deputados em 2018. Consideramos que estas estratégias constituem ações afirmativas adotadas pelo Estado com a finalidade de redistribuir recursos materiais e simbólico-midiáticos para a realização de campanhas eleitorais ao se reconhecer a existência de desvantagens que incidem sobre as mulheres e que impactam a legitimidade do processo democrático. Juntos, o FEFC e o HGPE deveriam oferecer melhores condições para que as candidatas planejem e executem ações de comunicação eleitoral, ampliando sua visibilidade e, conseqüentemente, sua viabilidade eleitoral. A pesquisa utilizou a abordagem metodológica da Teoria Ator-Rede (ANT), sendo operacionalizada por meio da Cartografia de Controvérsias, para a qual foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa: pesquisa bibliográfica; observação participante; pesquisas documentais; aplicação de questionários (*survey*); e entrevistas semiestruturadas. Estes instrumentos foram utilizados para rastrear os acordos e as controvérsias estabelecidos entre atores que participaram do processo de distribuição dos recursos do FEFC e do HGPE para as mulheres, permitindo a montagem de redes em que pessoas, instituições e documentos influenciam diretamente a criação, a execução e o controle das ações afirmativas. Como resultado, identificamos que a descentralização e a falta de coordenação na execução das ações afirmativas criam redes que dificultam a operacionalização e o controle das ações afirmativas, que tendem a beneficiar, em primeiro lugar, as candidatas que concorrem à reeleição aos cargos que definem o acesso do partido ao financiamento público e, em segundo lugar, as candidatas que demonstram maiores chances de êxito eleitoral antes das eleições. Assim, o direito à comunicação das candidatas fica atrelado à vontade dos partidos políticos, atualizando-se as desvantagens que incidem sobre a maior parte das mulheres, dificultando que novas candidatas possam se incorporar ao ciclo de visibilidade eleitoral.

Palavras-chave: Direito à Comunicação; Comunicação Eleitoral; Gênero; Representação Política; Financiamento Eleitoral.

ABSTRACT

This thesis assesses how the right to communicate can contribute to the implementation of affirmative actions to reduce gender inequalities in political representation in Brazil. As a result, challenges were analyzed in relation to the requirement of a minimum of 30% of funds and time being allocated by the Special Campaign Financing Fund (FEFC) and the Free Electoral Advertising Program (HGPE) to women running in election for the Chamber of Deputies in 2018. The understanding is that these strategies of affirmative actions adopted by the State redistribute material and symbolic resources to run electoral campaigns. The State recognizes the existence of disadvantages that uniquely affect women and that impact the legitimacy of the democratic process. Together, FEFC and HGPE should offer better conditions for candidates to plan and execute electoral communication actions, increasing their visibility and, consequently, their electoral viability. The research used Actor-Network Theory (ANT) as a methodological approach. ANT was operationalized through the Cartography of Controversies, for which the following research instruments were used: bibliographic research; participant observation; document analysis; questionnaires; and semi-structured interviews. These instruments were used to track the agreements and controversies established between actors who participated in the process of distributing FEFC and HGPE resources to women, allowing the establishing of networks in which people, institutions and documents influence the creation, execution and control of affirmative actions. As a result, decentralization and lack of coordination in the execution of affirmative actions strategies make it difficult for them to succeed. The research shows that incumbent candidates have greater access to public funding, even with the existence of affirmative actions created to better distribute funding and media access. Additionally, even with the existence of affirmative actions, candidates who demonstrate the greatest chance of electoral success win party preference and have greater access to resources. Thus, the candidates' right to communicate is tied to the will of political parties, reproducing the disadvantages that affect most women, while making it difficult for new candidates to join the electoral visibility cycle.

Keywords: Right to Communicate; Electoral Communications; Gender; Political Representation; Electoral Finance.

RESUMEN

Esta tesis evalúa cómo el derecho a la comunicación puede contribuir a la implementación de acciones afirmativas para reducir las desigualdades de género en la representación política en Brasil. Para ello, se observaron controversias en relación con la gestión de la asignación mínima del 30% de los fondos obtenidos por el Fondo Especial de Financiamiento de Campañas (FEFC) y el 30% del Programa de Publicidad Electoral Libre (HGPE) a mujeres en las elecciones a la Cámara de Diputados en 2018. Creemos que estas estrategias constituyen acciones afirmativas adoptadas por el Estado con el fin de redistribuir recursos materiales y simbólicos para la conducción de campañas electorales reconociendo la existencia de desventajas que afectan a las mujeres y que impactan en la legitimidad del proceso democrático. Juntos, la FEFC y el HGPE deben ofrecer mejores condiciones para que las candidatas planifiquen y ejecuten acciones de comunicación electoral, aumentando su visibilidad y, en consecuencia, su viabilidad electoral. La investigación utilizó el enfoque metodológico de la Teoría Actor-Red (ANT), siendo operacionalizado a través de la Cartografía de Controversias, para lo cual se utilizaron los siguientes instrumentos de investigación: investigación bibliográfica; observación del participante; investigación documental; aplicación de cuestionarios (*survey*); y entrevistas semiestructuradas. Estos instrumentos sirvieron para dar seguimiento a los acuerdos y controversias que se establecieron entre los actores que participaron en el proceso de distribución de recursos de FEFC y HGPE a las mujeres, permitiendo el establecimiento de redes en las que personas, instituciones y documentos inciden directamente en la creación, ejecución y el control de acciones afirmativas. Como resultado, identificamos que la descentralización y la descoordinación en la ejecución de las acciones afirmativas crean redes que dificultan la operación y el control de las acciones afirmativas, que tienden a beneficiar, en primer lugar, a las candidatas que postulan a la reelección a los puestos que definen el acceso del partido a la financiación pública y, en segundo lugar, a las candidatas que demuestren mayores posibilidades de éxito electoral. Así, el derecho a comunicarse de las candidatas está ligado a la voluntad de los partidos políticos, actualizando las desventajas que afectan a la mayoría de las mujeres, dificultando la incorporación de nuevas candidatas al ciclo de visibilidad electoral.

Palabras clave: Derecho a la Comunicación; Comunicación Electoral; Género; Representación Política; Financiamiento Electoral.

RESUME

Cette thèse évalue comment le droit de communiquer peut contribuer à l'implémentation de mesures correctrices d'inégalités qui visent à diminuer la discrimination en matière de genre en la représentation politique au Brésil. Pour ce faire, elle analyse les défis qui émergent de l'exigence que le Fonds spécial pour le financement des campagnes (FEFC) et la Programme de publicités électorales libres (HGPE) accordent un minimum de 30% de leur financement et leur temps en 2018 à des candidatures féminines à la chambre des députées. Cette exigence trouve ses origines d'un constat par l'État qu'il existe des désavantages qui affectent particulièrement les candidatures politiques des femmes et qui nuisent à la légitimité du processus démocratique. L'État doit donc adopter des mesures correctrices d'inégalités pour redistribuer une partie des ressources matérielles et symboliques qui sont nécessaires pour mener des campagnes électorales viables. Prises ensemble, FEFC et HGPE visent à offrir de meilleures conditions pour que des candidates puissent mieux planifier et réussir leurs communications de campagne. Cette communication politique renforcée, devrait, par conséquent, augmenter la visibilité et la viabilité de ces candidatures. Cette recherche utilise la théorie de l'acteur réseau (ANT) comme approche méthodologique. Elle opérationnalise l'ANT à travers une cartographie de controverses qui utilise les instruments de recherche suivants : recherche bibliographique, observation participante, analyse de documents, questionnaires, et entretiens semi-structurés. Ces instruments permettent de tracer les conventions et controverses établies entre les acteurs qui ont participé dans le processus de l'allocation des ressources du FEFC et HGPE aux candidates. On voit à travers cette recherche l'existence d'une décentralisation et d'un manque de coordination dans l'exécution de ces mesures qui rend leurs objectifs difficiles à atteindre. D'abord, cette recherche démontre qu'une candidate sortante a un accès nettement supérieur au financement public et ce même en présence de mesures correctrices créées dans le but de mieux répartir le financement et l'accès aux médias. En plus, et en dépit des mesures correctrices, les candidates qui peuvent démontrer une plus grande chance de succès électorale bénéficient en général de plus de support de leurs partis politiques et ainsi, d'un accès plus aisé aux ressources électorales. Donc, le droit des candidates à communiquer au public brésilien dépend de décisions prises à l'intérieur des partis politiques, un phénomène qui contribue à la fois à reproduire les désavantages qui nuisent aux candidatures féminines et à limiter l'accès à la visibilité électorale pour des nouvelles candidates.

Mots clés: Droits de la Communication; Communications Électorales; Genre; Représentation Politique; Financement Électoral.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo Geral de Execução do FEFC.....	50
Figura 2 – Distribuição do HGPE na programação do 1º turno	53
Figura 3 – Composição do tempo no 1º turno dos programas eleitorais no HGPE	55
Figura 4 – Fluxo Geral de Execução do HGPE.....	56
Figura 5 – Estratégias para Igualdade de Gênero	59
Figura 6 – Conjuntos de <i>actantes</i> relacionados à macrocontrovérsia de partida	146
Figura 7 – Desenho da Pesquisa.....	161
Figura 8 – Árvore de desacordos encontrados no <i>corpus</i> de notícias	168
Figura 9 – Linha do Tempo da Constituição das Cotas no FEFC e HGPE.....	179
Figura 10 – Trecho da Resolução Partidária PDT.....	183
Figura 11 – Composição do percentual da amostra em relação ao perfil ideológico informado	237
Figura 12 – Rede de Constituição das Ações Afirmativas	282
Figura 13 – Cosmo de Articulação da ADI 5617	285
Figura 14 – Cosmo de Articulação da Consulta.....	287
Figura 15 – Cosmos em relação às Controvérsias na Constituição das Ações Afirmativas ..	288
Figura 16 – Fluxo Geral de Recursos do FEFC	290
Figura 17 – Rede de Execução da Ação Afirmativa junto ao FEFC.....	295
Figura 18 – Cosmos em relação às Controvérsias na Execução do FEFC	298
Figura 19 – Percepções das Candidatas em Relação à Gestão do FEFC	300
Figura 20 – Rede de Execução da Ação Afirmativa junto ao HGPE.....	303
Figura 21 – Cosmos em relação às Controvérsias na Execução das Ações Afirmativas no HGPE.....	306
Figura 22 – Percepção das Candidatas em Relação à Gestão do HGPE	307
Figura 23 – Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no FEFC.....	308
Figura 24 – Cosmos da Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no FEFC	309
Figura 25 – Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no HGPE.....	311
Figura 26 – Cosmos da Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no HGPE	312
Figura 27 – Ciclo de Visibilidade Eleitoral	316

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de mulheres eleitas para CD por vagas disponíveis (1933-2018)	36
Gráfico 2 - Número de publicações por autor/a na amostra selecionada	68
Gráfico 3 - Mulheres nas Comissões Nacionais e a Qualidade das Informações nas Resoluções	187
Gráfico 4 - Diferença % etária entre candidatos e candidatas à CD, 2018.....	197
Gráfico 5 – Comparação entre % de incidência de candidatas e mulheres eleitoras em relação à composição das faixas etárias, 2018	198
Gráfico 6 – Cor/Raça das Candidatas à Câmara dos Deputados (%), 2018.....	199
Gráfico 7 – Distribuição do FEFC em relação aos cargos em disputa, 2018.....	203
Gráfico 8 – Financiamento das Candidaturas à Câmara dos Deputados em Relação à Média Ideal, 2018.....	205
Gráfico 9 – Investimento Médio do FEFC de acordo com critério de reeleição e coeficiente eleitoral, 2018	213
Gráfico 10 – Destinação do FEFC em relação ao Tempo, 2018	215
Gráfico 11 – Destinação do Fundo Partidário em relação ao Tempo, 2018.....	216
Gráfico 12 – Destinação de Outros Recursos em relação ao Tempo, 2018	217
Gráfico 13 – Cálculo do Desperdício de Recursos do FEFC em candidaturas à CD, 2018...	218
Gráfico 14 – Comparação de Gastos Brutos por Gênero para eleições à CD, 2018	221
Gráfico 15 – Despesa em Ações de Comunicação Eleitoral em Relação ao Sucesso Eleitoral, 2018	222
Gráfico 16 – Custo das Ações de Comunicação Eleitoral por Voto Recebido	223
Gráfico 17 – Razão entre o custo de cada voto das eleitas e dos eleitos, Brasil, 2018	229
Gráfico 18 – Percepção das candidatas em relação à doação de recursos financeiros pelo partido.....	233
Gráfico 19 – Percepção da justiça da distribuição de recursos públicos pelo partido	236
Gráfico 20 – Percepção da justiça da distribuição de recursos públicos pelo partido por perfil ideológico	238
Gráfico 21 – Participação no processo de decisão em relação à distribuição do FEFC.....	239
Gráfico 22 – Nível de conhecimento em relação à ação afirmativa para mulheres junto ao FEFC.....	240
Gráfico 23 – Percepção em relação à suficiência do recurso recebido	241
Gráfico 24 – Percepção em relação à necessidade do apoio financeiro do partido.....	242
Gráfico 25 – Percepção em relação à necessidade de manutenção da cota no FEFC	244
Gráfico 26 – Percepção em relação à essencialidade do HGPE.....	247
Gráfico 27 – Percepção em relação à essencialidade do HGPE por perfil ideológico.....	248
Gráfico 28 – Nível de conhecimento das candidatas em relação à cota de mulheres no HGPE	249
Gráfico 29 – Relevância do HGPE na campanha eleitoral.....	253
Gráfico 30 – Distribuição das respondentes que não apareceram no HGPE em relação à posição ideológica informada.....	254
Gráfico 31 – Percepção de justiça da distribuição do tempo em rádio e televisão.....	257
Gráfico 32 – Justiça da distribuição do HGPE por Posição Ideológica.....	259
Gráfico 33 – Participação no processo de discussão para distribuição do HGPE.....	260
Gráfico 34 – Participação na discussão em relação ao HGPE por posicionamento político..	261
Gráfico 35 – Porcentagem de Não Utilização de Ferramentas de Comunicação	263
Gráfico 36 – Percepção de eficácia em relação às ferramentas de comunicação.....	264
Gráfico 37 – Presença de profissional de comunicação ou marketing na campanha	266

Gráfico 38 – Tendência de homens no partido serem mais beneficiados que as mulheres....	267
Gráfico 39 – Tendência de homens no partido serem mais beneficiados que as mulheres (por Ideologia).....	267
Gráfico 40 – Participação em atividades de formação política antes das eleições.....	269
Gráfico 41 – Participação em atividades de formação política m relação à posição ideológica	270

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Hipóteses de Trabalho	29
Quadro 2 – Evolução histórica das Ações de Incentivo à Participação Política de Mulheres .	42
Quadro 3 – Ações de Incentivo à Participação Política de Mulheres no Brasil	43
Quadro 4 – Critérios de distribuição do FEFC	47
Quadro 5 – Classificação da Revisão de Literatura.....	66
Quadro 6 – Relação de bases de dados, idiomas e termos utilizados para seleção da amostra	67
Quadro 7 - Glossário de Conceitos e Argumentos (<i>statements</i>).....	69
Quadro 8 – Outras formas de propaganda autorizadas pela Lei das Eleições.....	118
Quadro 9 – Documentos analisados	142
Quadro 10 – <i>Actantes</i> iniciais em relação à macrocontrovérsia de partida.....	144
Quadro 11 – Indicadores da Qualidade das Informações contidas nas Resoluções Partidárias	149
Quadro 12 – Matriz de Análise Qualidade das Informações contidas nas Resoluções Partidárias	150
Quadro 13 – Agrupamento dos Tipos de Despesa	152
Quadro 14 – Grupo de Gastos de Acordo com as Dimensões da Campanha Eleitoral.....	153
Quadro 15 – Finalidades específicas dos grupos de questões	155
Quadro 16 – <i>Actantes</i> entrevistados/as.....	157
Quadro 17 – Partidos selecionados para entrevista	159
Quadro 18 – Instrumentos de Pesquisa em relação para rastreamento das translações entre <i>actantes</i>	160
Quadro 19 – Argumentos representativos de controvérsias extraídas do <i>corpus</i> de notícias.	171
Quadro 20 - Controvérsias derivadas da investigação acerca da constituição das ações afirmativas	179
Quadro 21 -Controvérsias derivadas da investigação acerca dos critérios partidários de distribuição	193
Quadro 22 – Controvérsias derivadas da análise dos dados eleitorais	230
Quadro 23 - Controvérsias derivadas da análise das percepções em relação ao FEFC.....	244
Quadro 24 – Controvérsias em relação à percepção das candidatas quanto ao HGPE	262
Quadro 25 – Insatisfação das candidatas em relação ao partido	268
Quadro 26 – Controvérsias relacionadas às deputadas recém-eleitas em 2018	278
Quadro 27 – Posições Contrárias à ADI 5617.....	283

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos do FEFC distribuídos aos partidos e previsão da reserva de 30% para mulheres, 2018	49
Tabela 2 – Composição das Comissões Executivas Nacionais com Função Executiva, jul./ago. 2018.....	181
Tabela 3 – Qualidade das Informações acerca dos Critérios de Distribuição do FEFC às Mulheres	186
Tabela 4 – Situação das Candidaturas à Câmara dos Deputados, 2018	194
Tabela 5 – Idade de candidatos e candidatas, 2018.....	195
Tabela 6 – Cor/Raça de candidatos e candidatas, 2018.....	198
Tabela 7 – Grau de Instrução de Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados, 2018	200
Tabela 8 – Estado Civil de Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados, 2018	200
Tabela 9 – Número de candidatos e candidatas à reeleição para a CD, 2018	201
Tabela 10 – Financiamento das candidaturas à Câmara dos Deputados por Origem de Receita, 2018.....	204
Tabela 11 – Recursos destinados às candidaturas à CD em relação à Natureza do Recurso, 2018	207
Tabela 12 – FEFC destinado às candidaturas à CD em relação à Reeleição, 2018.....	208
Tabela 13 – Natureza do Investimento do FEFC nas candidaturas à CD em relação à Reeleição/Gênero, 2018.....	209
Tabela 14 – Valor Médio e Mediana do FEFC investido nas candidaturas à CD em relação à Reeleição, 2018	210
Tabela 15 – Comparação Gastos Brutos e % por Grupo de Despesa em relação ao Gênero, 2018	219
Tabela 16 – Variação de Gastos de Acordo com Valor Referencial, 2018.....	221
Tabela 17 – Despesas de candidatos/as a deputado/a federal por Área de Campanha, 2018.....	225
Tabela 18 – Despesas por Área de Campanha em Relação ao Custo do Voto, 2018.....	226
Tabela 19 – Variação de Custo para atingir 10% do coeficiente eleitoral, 2018	227
Tabela 20 – Percepção de Justiça em Relação ao Pertencimento à Comissão Executiva	238
Tabela 21 – Justiça da distribuição do HGPE em relação à Executiva	258
Tabela 22 – Despesas com realização de eventos nas candidaturas à CD, Brasil, 2018.....	265

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRADEP: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político
ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade
AG. MULTI: Agências multilaterais
ADV: Advogadas
ANT: Teoria Ator-Rede (*Actor-Network Theory*)
CD: Câmara dos Deputados
CEDAW: Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos
FEFC: Fundo Especial de Financiamento de Campanhas
FP: Fundo Partidário
HGPE: Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral
MPE: Ministério Público Eleitoral
PEMSF: Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal
PGE: Procuradoria-Geral Eleitoral
PGR: Procuradoria-Geral da República
PLOA: Projeto de Lei Orçamentária Anual
ONU: Organização das Nações Unidas
SECMUL: Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados
SF: Senado Federal
SPM: Secretaria de Políticas para as Mulheres
STF: Supremo Tribunal Federal
TRE: Tribunal Regional Eleitoral
TSE: Tribunal Superior Eleitoral
UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

PREFÁCIO	21
PARTE I – APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	25
INTRODUÇÃO	26
CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	34
1.1 O Fundo Especial de Financiamento de Campanhas	45
1.2 O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral	51
1.3 O FEFC e o HGPE como Estratégias para Igualdade de Gênero	59
PARTE II – DOS ARGUMENTOS AO DEBATE.....	63
CAPÍTULO 2 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES.....	64
2.1 Representação Política e Desigualdade	70
2.2 As Dinâmicas de Desvantagem	77
2.3 Redistribuição e Reconhecimento.....	86
CAPÍTULO 3 – O DIREITO À COMUNICAÇÃO.....	90
3.1 O Direito à Comunicação como Direito Humano	92
3.2 A Unesco e o Relatório MacBride	96
3.3 O Direito à Comunicação como Direito das Mulheres.....	99
CAPÍTULO 4 – A COMUNICAÇÃO ELEITORAL E AS MULHERES.....	106
4.1 A Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão	113
4.2 Outras Formas de Propaganda Eleitoral e a Internet	118
4.3 As Mulheres na Propaganda Eleitoral	120
PARTE III – DO DEBATE ÀS REDES	123
CAPÍTULO 5 – ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	124
5.1 A Teoria Ator-Rede	125
5.2 Cartografia de Controvérsias	129
5.2.1 Dos argumentos para a literatura (ou ao debate).....	132
5.2.2 Da literatura (ou do debate) aos <i>actantes</i>	133
5.2.3 Dos <i>actantes</i> às redes.....	133
5.2.4 Das redes aos cosmos	134
5.2.5 Dos cosmos à cosmopolítica	134
5.3 Descrevendo e Representando	135

5.4	Procedimentos de Observação das Controvérsias.....	137
5.4.1	Primeira etapa de observação	138
5.4.2	Segunda etapa de observação	147
5.4.3	Desenho da Pesquisa	159
CAPÍTULO 6 – ACTANTES NAS ELEIÇÕES DE 2018		163
6.1	Ambiente Discursivo	163
6.2	Articulações Políticas para a Formulação das Ações Afirmativas	173
6.3	Os Critérios de Distribuição do FEFC	180
6.3.1	As resoluções partidárias	180
6.3.2	A atuação das instâncias femininas	188
6.4	As Candidatas nas Eleições de 2018.....	194
6.5	O Acesso das Candidatas aos Recursos do FEFC	201
6.6	O Investimento nas Ações de Comunicação Eleitoral.....	219
6.7	Percepções das Candidatas em Relação ao FEFC	231
6.8	Percepções das Candidatas em Relação ao HGPE	245
6.9	Ferramentas de Comunicação mais Utilizadas	262
6.10	A Relação entre as Candidatas e os Partidos Políticos	266
6.11	Percepções das Eleitas à Câmara dos Deputados	270
CAPÍTULO 7 – MAPEAMENTO DE TRANSLAÇÕES.....		279
7.1	Rede de Constituição das Ações Afirmativas.....	281
7.2	Rede de Execução do FEFC	289
7.3	Rede de Execução do HGPE	300
7.4	Rede de Fiscalização do FEFC	307
7.5	Rede de Fiscalização do HGPE	310
PARTE IV – DAS REDES À REFLEXÃO.....		313
CAPÍTULO 8 – O DIREITO À COMUNICAÇÃO NAS ELEIÇÕES		314
8.1	Visibilidade como Condição de Chance Eleitoral	314
8.2	Limites e Possibilidades do Direito à Comunicação nas Eleições.....	319
8.3	Contribuições para o Fortalecimento das Ações Afirmativas.....	322
CONCLUSÃO.....		324
REFERÊNCIAS		332
APÊNDICE I – INVENTÁRIO DE NOTÍCIAS		343

APÊNDICE II – ÁRVORE DE DESACORDOS COM BASE NO <i>CORPUS</i> DE NOTÍCIAS	353
APÊNDICE III – ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES PARTIDÁRIAS.....	356
APÊNDICE IV – COEFICIENTE ELEITORAL POR UNIDADE FEDERATIVA	364
APÊNDICE V – VALORES MÉDIOS DO FEFC EM RELAÇÃO AO COEFICIENTE ELEITORAL	366
APÊNDICE VI – RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS DA ESCALA DE <i>LIKERT</i>.....	368
APÊNDICE VII – PERCEPÇÃO DE EFICÁCIA DAS FERRAMENTAS DE COMUNICAÇÃO	370
APÊNDICE VIII – RELAÇÃO DE ENTREVISTADAS	371
APÊNDICE IX – RELAÇÃO DE PARTICIPANTES NA REUNIÃO DE 27.11.2018 .	373
APÊNDICE X – QUESTIONÁRIO APLICADO	374
APÊNDICE XI – ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRIGENTES PARTIDÁRIAS	377
APÊNDICE XII – DETALHAMENTO DAS REDES	378

PREFÁCIO

Era fevereiro de 2011. Naquele mês eu chegara a Brasília para assumir a função de assessor parlamentar no gabinete de Rosane Ferreira, uma enfermeira que acabara de ser eleita deputada federal. Vínhamos do Paraná; ela como a primeira mulher deputada federal do seu partido no Brasil; eu devido à formulação das estratégias de comunicação que contribuíram para sua vitória.

Brasília tornou-se uma escola, dessas que muda nosso jeito de ser e pensar. Foi nos corredores e gabinetes do Congresso Nacional onde compreendi algo que antes não percebia com tanta clareza: que o *habitus* da política institucional se construía em um processo de socialização no qual as mulheres, em todo ou em parte, eram preteridas.

Naquele ano, 45 mulheres assumiram o cargo de deputada federal. Um número assustadoramente desigual se comparado aos 468 assentos ocupados pelos homens. No entanto, havia a formação de alguns espaços de resistência. Mobilizadas por aquelas mais alinhadas à esquerda do espectro político, as parlamentares encontravam-se periodicamente para discutir temas que consideravam de relevância para as mulheres, em um sentido *lato*, buscando unir as forças das poucas representantes do sexo feminino para conquistarem algum espaço que as permitisse articular formas alternativas de dar visibilidade às suas pautas, mobilizar os veículos de imprensa e traçar estratégias para aprovar projetos que consideravam importantes. Tais encontros davam forma e dinâmica ao que se conhecia por Bancada Feminina – um agrupamento suprapartidário derivado do *Lobby* do Batom, que teve forte atuação na Assembleia Constituinte de 1987 –, mas que em 2011 ainda funcionava sem estrutura, com funcionários e funcionárias cedidos dos gabinetes das próprias parlamentares, atuando de forma quase subalterna às articulações feitas pelas lideranças partidárias, majoritariamente integradas por homens.

Assídua às reuniões, a deputada a qual eu assessorava encontrou, na Bancada Feminina, um espaço amigável e oportuno para debater seus temas, conhecer os entremeios do processo legislativo e aprender onde encontrar apoio para as demandas do seu mandato. Ela não se reconhecia, antes, como uma defensora da "pauta das mulheres", porém, ao participar das reuniões, assumiu a causa como uma bandeira, pois muito do que se combatia ali já havia sido vivido por ela. Exemplo disso era a ideia de que as mulheres deveriam atuar sobremaneira em temas ligados ao cuidado, criando um *locus* de atuação, ou mesmo a dificuldade em relatar projetos importantes, presidir comissões ou mesmo aprovar projetos voltados à defesa dos direitos das mulheres quando a expressão “gênero” constava na redação da matéria.

Como a acompanhava, também busquei aprofundar meu entendimento sobre a condição das mulheres e as opressões às quais são submetidas quando integram estruturas de poder, sem contar as outras violências que sofrem no dia a dia do trabalho, nas ruas e nas casas. Assumi, então, que minha passagem pelo parlamento não poderia ser como mero espectador das violências e desigualdades pelas quais as mulheres são submetidas, mas que deveria contribuir para enfrentar tal realidade.

Em 2013, por oportuno, as deputadas federais obtiveram uma conquista importante. Mobilizadas em torno da ideia de institucionalizar a Bancada Feminina como estrutura oficial do parlamento brasileiro, a Câmara dos Deputados aprovou uma alteração em seu regimento interno, dando à Bancada Feminina a possibilidade de ter uma equipe de funcionárias e funcionários, estrutura física, assento no Colégio de Líderes (com voz e voto), tempo de cinco minutos para discursos em plenário e prioridade de veiculação de notícias nos veículos de comunicação da Câmara. No entanto, para isso, as mulheres deveriam abdicar de se denominarem oficialmente como “Bancada Feminina”, pois outras bancadas poderiam reivindicar as mesmas prerrogativas. Assim, a Bancada Feminina passou a se chamar Coordenadoria dos Direitos da Mulher e foi submetida à estrutura de um novo órgão: a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. A eleição para a Coordenadoria se daria bianualmente, por processo formal de escolha entre todas as mulheres titulares de mandato naquela Casa Legislativa.

Participei da montagem do texto regimental que acabou por criar aquela nova estrutura, capitaneado pelas deputadas federais Janete Pietá e Elcione Barbalho. A deputada que eu acompanhava tornou-se uma das coordenadoras, e assim fui indicado para assumir naquele órgão a função de assessor de comunicação, junto a valorosas colegas mulheres. Meu primeiro trabalho foi desenvolver uma campanha publicitária que contribuísse para aumentar o número de mulheres filiadas aos partidos políticos, pois as deputadas consideravam que esse era o primeiro passo para trazer novas mulheres à política institucional. Com a ajuda da Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados, demos o título para a campanha de "Mulher, Tome Partido", que foi veiculada pelas emissoras de rádio e televisão da Câmara, do Senado e do Governo Federal. Tenho a convicção que dali nasceu o gérmen desta pesquisa.

Desde então, contribuí com a comunicação e a confecção de projetos de lei no mandato das deputadas federais e, em 2019, junto a algumas colegas especialistas em campanhas eleitorais, demos início a um trabalho para estimular que os partidos políticos executassem as ações afirmativas de estímulo à participação política de mulheres de maneira mais eficiente,

por meio de uma escala de performance, que começava na formação política e passava pela formulação das estratégias eleitorais das candidatas. Por isso, esta tese foi escrita aqui e acolá, de norte a sul do país, ouvindo as frustrações e as expectativas de centenas de mulheres interessadas em fazer parte da tal “política”, embora essa escuta não tenha sido incorporada como estratégia metodológica desta pesquisa.

Dito isso, antes de adentrarmos no conteúdo da investigação, considere importante apresentar o meu contexto enquanto indivíduo socialmente situado. Isso porque reconhecer a posição ocupada pelo agente de pesquisa é justamente um dos caminhos para maturar a condição de pesquisador, que jamais estará livre das referências que o circunda, por mais que existam linhas epistemológicas – a exemplo do positivismo – que se iludem ao defender o afastamento dos valores de pesquisadores e pesquisadoras de seus objetos de pesquisa, como apontou Kuhn (2009). É justamente o reconhecimento desses valores que permite a criação de rotinas e procedimentos para reduzir a sua influência nas descrições dos dados da pesquisa.

É extremamente desafiador, especialmente na Academia, discutir temas relacionados às mulheres tendo nascido com o sexo e assumido o gênero do grupo opressor. De um lado, porque há experiências que são próprias das mulheres e que não são possíveis de serem compreendidas com a mesma velocidade que elas, como afirmou Young (2000), e provavelmente nunca compreendamos certas experiências em sua totalidade. De outro, porque o feminismo, ao mesmo tempo em que nos oferece um paradigma teórico necessário à compreensão da situação da mulher, sem o qual qualquer reflexão ou achado de pesquisa sobre as relações de poder seria superficial ou mal interpretado, é também um espaço de luta e de resistência necessário para as mulheres compartilharem suas experiências, sofrimentos e conquistas – no qual a presença masculina pode ser considerada uma intromissão.

No entanto, vejo a teoria feminista como um convite à calibragem do olhar de homens, de mulheres e de outras pessoas para que sejam percebidos os efeitos prejudiciais das relações de poder que se estabelecem a partir da marcação de gênero e que, muitas vezes, trazem restrição de direitos, desvantagens e violências. Assim, a teoria feminista tem me permitido, cada vez mais, não apenas um amadurecimento enquanto pesquisador, mas também um amadurecimento enquanto ser humano.

Esta tese é, nesse sentido, uma contribuição formulada a partir do entrelaçamento entre elementos do campo da Comunicação e da Ciência Política para que o ambiente normativo das ações afirmativas de incentivo à eleição de mulheres no Brasil seja interpretado à luz dos princípios de representação política, democracia, justiça social e do direito à comunicação.

No entanto, os anos nos quais esta pesquisa foi conduzida demonstraram tendências em sentido contrário, com vozes sendo cada vez mais silenciadas – como a de Marielle Franco, vereadora brutalmente assassinada na cidade do Rio de Janeiro – e a onda de *fake news*, disseminadas para influenciar as escolhas eleitorais. Vimos o conflito ser mais valorizado do que o diálogo, gerando estagnação (e por vezes retrocessos) na garantia de direitos humanos às minorias políticas. Entretanto, sempre nos restará a certeza de que um futuro melhor é possível, onde igualdade e representatividade sejam consideradas valores democráticos. Afinal, a justiça começa quando a desigualdade termina.

PARTE I – APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

INTRODUÇÃO

Esta tese investiga as ações afirmativas de incentivo à participação política de mulheres no Brasil sob a perspectiva do direito à comunicação. Para isso, foram analisadas as controvérsias relacionadas à gestão da distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e à gestão da distribuição do tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) para as candidaturas a deputada federal nas eleições de 2018.

As eleições de 2018 foram selecionadas como recorte temporal devido ao fato de serem as primeiras eleições em que esteve válida a regra de que no mínimo 30% dos recursos do FEFC e no mínimo 30% do tempo a que cada partido político tem direito no HGPE deveriam ser destinados às candidatas do gênero feminino. Tais ações foram estabelecidas em 2017, pela atuação do Poder Judiciário, como forma de garantir condições mínimas para que as candidatas organizassem campanhas mais competitivas e, assim, contribuíssem com a redução do quadro de desigualdade entre homens e mulheres nos espaços formais de representação política.

Em 2017, o Brasil ocupava a 154ª posição de um ranking de 188 países, produzido pela *Inter-Parliamentary Union*, que constantemente avalia a participação política formal de mulheres no mundo (IPU, 2017). A lista contemplava o número de mulheres eleitas para os parlamentos em esfera federal, sendo avaliados tanto os países com sistemas unicamerais quanto bicamerais. A posição brasileira, próxima do fim da lista, refletia a peculiar dificuldade do país em oxigenar o processo democrático por meio do acesso de diferentes clivagens às esferas formais de representação política. Ao longo dos anos, pouco avanço havia sido detectado no Brasil quando comparado aos países vizinhos.

No início de 2018, de 81 membros do Senado Federal, 12 eram mulheres (14,8%); e de 513 membros da Câmara dos Deputados, apenas 55 pertenciam ao gênero feminino (10,7%)¹. Passadas as eleições ocorridas no segundo semestre daquele ano, o número de senadoras se manteve o mesmo, e o número de deputadas federais aumentara para 77 (15%). Fora um crescimento considerável se comparado ao número anterior de deputadas federais, porém ainda tímido se comparado ao cômputo geral de cadeiras disponíveis no parlamento.

Considerando esse contexto, esta pesquisa parte do pressuposto de que o fortalecimento da democracia está condicionado à representatividade das instituições democráticas e que fatores estruturalmente condicionantes do acesso de determinados indivíduos a essas

¹ Considerando as titulares e suplentes no exercício do mandato.

instituições, como as mulheres, devem ser corrigidos por meio de ações políticas e de políticas públicas patrocinadas pelo Estado.

A pesquisa é guiada por aportes teóricos advindos tanto da teoria política feminista, especialmente de autoras que tratam das desigualdades de gênero nos espaços de poder e do paradigma distributivo da justiça, quanto dos debates relacionados à comunicação eleitoral e ao direito à comunicação, que são próprios do campo da Comunicação.

Embora representação política e direito à comunicação sejam conceitos com poucas interseções na literatura acadêmica, é justamente o conjunto de ações afirmativas, objeto deste estudo, que permite uma reflexão sobre como os dois conceitos podem ser complementares e até mesmo relacionados para a reformulação de normas eleitorais de modo a tornar os processos eleitorais mais justos. O motivo é que, nas sociedades complexas, nas quais os meios de comunicação possuem papel central na forma como os indivíduos interpretam a si mesmos e ao mundo, a política também passa operar de acordo com a dinâmica desses meios, a ponto de eles serem fundamentais para a forma como eleitores e eleitoras recebem informações sobre quem os representa e sobre quem almeja representá-los. Então, o acesso aos meios de comunicação passa a ser um recurso importante para quem intenta ocupar a condição de representante. Por isso, entende-se que tanto o FEFC (dimensão material) quanto o HGPE (dimensão simbólico-midiática) são elementos necessários para que as candidatas possam executar, de maneira adequada, suas campanhas eleitorais, ou seja, serem vistas, ouvidas e consideradas pelo maior número de potenciais eleitores e eleitoras em seu distrito eleitoral. Em outras palavras, a existência de um fundo público para financiamento de campanhas e a obrigatoriedade de veiculação de propaganda eleitoral em rádio e televisão servem majoritariamente para fazer chegar a eleitores e eleitoras mensagens que lhes permitam conhecer candidatos e candidatas, suas histórias, suas bandeiras e suas propostas. Sem isso, o eleitorado teria menor quantidade de informações disponíveis para realizar um processo de escolha racional, restringindo sua capacidade de reflexão e seleção.

Assim, a partir desse contexto, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: *de que forma a gestão dos recursos do FEFC e do tempo no HGPE destinados às candidatas influenciam as suas condições de visibilidade durante o período de campanha eleitoral?*

Por “gestão” entende-se a execução da ação afirmativa, ou seja, os acordos e as controvérsias que permeiam o manejo dos recursos materiais e simbólicos reservados às candidatas. Assim, não se intenta investigar a forma, a quantidade ou o conteúdo da propaganda eleitoral das mulheres, mas as condições materiais que lhes foram dadas para que pudessem

criar e veicular suas mensagens eleitorais. Por isso, é necessário conhecer como as mulheres tiveram acesso a esses recursos e como elas perceberam a contribuição deles para seu desempenho eleitoral.

Para analisar a gestão dos recursos do FEFC e do tempo no HGPE nas eleições de 2018, foi necessário selecionar um nível de competição, caso contrário as relações se tornariam muito amplas e complexas de serem descritas. Por isso, focamos a investigação nas campanhas à Câmara dos Deputados, uma vez que o número de eleitos e eleitas pelo partido a esta Casa Legislativa, de acordo com a legislação,² é um dos principais critérios que definem o montante de recursos e tempo de propaganda que o partido terá nas eleições posteriores. Assim, podemos considerar que a eleição à Câmara dos Deputados é primordial e estratégica para definir as condições de funcionamento de um partido político no Brasil.

O objetivo geral da investigação é avaliar como o direito à comunicação pode contribuir com a forma de execução das ações afirmativas para a redução das desigualdades de gênero na representação política no Brasil, de modo a proporcionar às mulheres condições para se apresentarem e ao eleitorado condições para conhecê-las. A partir disso, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) conhecer o ambiente de articulação das recentes ações afirmativas para o aumento da participação política de mulheres no Brasil; b) aferir a percepção das mulheres candidatas quanto à efetividade das ações afirmativas nas campanhas eleitorais de 2018; c) mapear as redes que se formam ao redor da execução das ações afirmativas para aumento da participação feminina na política, identificando os acordos e as controvérsias entre os atores envolvidos; d) compreender as dinâmicas partidárias de distribuição de recursos para candidatas mulheres a partir da votação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e da Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Na condução desta pesquisa, embora a formulação de hipóteses seja complexa no âmbito das Ciências Sociais e dispensável para a abordagem metodológica³ que utilizamos, optamos por elaborar quatro proposições para servirem como ponto de partida na condução dos rastreamentos, constituindo-se como a etapa preliminar que nos permitiria identificar as primeiras atrizes e os primeiros atores sociais a serem rastreados. Na construção destas proposições, que consideramos “hipóteses de trabalho”, utilizamos o apontamento feito por

² Art. 16-D da Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997.

³ Utilizaremos a abordagem da Teoria Ator-Rede para a investigação empírica, que sugere deixar os atores livres para que suas ações sejam rastreadas, reconstruindo o “social” (LATOUR, 2012).

Halperin e Heath (2012, p. 144)⁴ de que “uma hipótese consiste em três elementos: uma variável independente, uma variável dependente e uma proposição (uma afirmação sobre a relação entre as variáveis)”. A variável dependente é aquela que representa o que o pesquisador está interessado em investigar e que depende de uma segunda variável. A variável independente, por sua vez, é aquela pensada para causar ou influenciar, direta ou indiretamente, a variável dependente. Assim, o Quadro 1 apresenta as quatro hipóteses desta pesquisa.

Quadro 1 – Hipóteses de Trabalho

Hipótese (Proposição)	Variável Dependente	Variável Independente
Os critérios de gestão do FEFC dificultam a oportunidade de candidatas sem experiência política terem condições de visibilidade nas eleições	Condições de visibilidade da candidata	Forma de distribuição de recursos financeiros pelos partidos políticos
A eficácia das ações afirmativas no FEFC e no HGPE dependem de rígida fiscalização.	Eficácia das ações afirmativas	Fiscalização de órgãos de controle ou da sociedade
O modelo de gestão do HGPE dificulta a reserva do tempo mínimo às mulheres.	Tempo mínimo de propaganda para as mulheres	Modelo de gestão do HGPE
O direito à comunicação é assegurado apenas às mulheres que possuem chances eleitorais previamente identificadas.	Garantia do direito à comunicação	Chances eleitorais da candidata

Fonte: elaborado pelo autor.

A realização deste trabalho visa contribuir para o avanço do conhecimento teórico e empírico sobre como os acordos e as controvérsias estabelecidos no âmbito dos partidos políticos influenciam as eleições de mulheres no Brasil e como o acesso a recursos financeiros define as condições de visibilidade eleitoral, mesmo com ferramentas aparentemente gratuitas à disposição das candidatas, como *sites* de redes sociais e aplicativos de conversação.

Epistemologicamente, a investigação foi conduzida a partir de uma abordagem construtivista – nos moldes do conceito apresentado por Latour (2012) – e, em termos metodológicos, empregamos a estratégia da Teoria Ator-Rede (ANT),⁵ operacionalizada por meio da Cartografia de Controvérsias (CC), que permite mapear fenômenos sociais a partir dos rastros⁶ deixados pelo movimento de agregação e desagregação de diferentes *actantes*. De

⁴ Todas as traduções de citações apresentadas nesta tese foram elaboradas pelo autor.

⁵ Utilizamos a abreviação ANT para nos referirmos à Teoria Ator-Rede em referência à nomenclatura desta metodologia na língua inglesa (*Actor-Network Theory*), mantendo a intenção original de Latour (2012) em relacionar o trabalho do pesquisador ao trabalho de uma formiga (*ant*), que segue os rastros deixados pelos atores (ou *actantes*, como prefere chamar).

⁶ Informações sobre os rastros na ANT são bem detalhados por Bruno (2012).

acordo com a metodologia da ANT, é rastreando os acordos e as controvérsias de elementos humanos e não humanos, em uma relação metodologicamente simétrica, que se permite a descrição de determinado fenômeno social. Trata-se de um método que está mais preocupado em descrever as controvérsias do que as explicar, por isso é tipo como extenso e exaustivo. Para promover o rastreamento, tanto a ANT quanto a CC sugerem o uso de uma ampla variedade de técnicas que permitam seguir as pistas deixadas pelos *actantes*⁷ em razão de determinada controvérsia. Assim, para darmos início ao processo, o primeiro passo foi estabelecer qual era a primeira controvérsia, que denominamos de “macrocontrovérsia de partida”, para então seguirmos os conflitos dos atores e atrizes em relação a ela.

Ao nosso ver, a macrocontrovérsia de partida deveria derivar diretamente do problema de pesquisa e da sua problematização. Por isso, assumimos que tal controvérsia estava relacionada à busca de diversas atrizes políticas e atores políticos em aumentar o número de mulheres eleitas no Brasil, dado o cenário de desigualdade de gênero. Tal intenção acarretou na instituição, em 2017, de novas ações afirmativas - não por meio do Poder Legislativo, mas por meio do Poder Judiciário - que obrigaram os partidos políticos a destinarem recursos estratégicos para as mulheres registradas como candidatas – atribuindo aos partidos um papel central na execução das estratégias para redução da desigualdade de gênero na política institucional. Esse fato é controverso por dois motivos: primeiro, porque as ações afirmativas não derivaram do poder a quem compete originalmente formular as leis; segundo, porque atribuiu aos partidos políticos o dever e a responsabilidade de solucionar um estado de coisas do qual eles próprios são responsáveis por perpetuar.

Definida a macrocontrovérsia de partida, foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa para rastrear os acordos e as controvérsias que dela derivaram: (i) observação participante em reuniões e atividades realizadas entre 2017 e 2018 entre deputadas federais, dirigentes partidárias, ministras, ministros, e movimentos de mulheres, cujo acesso foi oportunizado pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados; (ii) pesquisa bibliográfica sistemática, buscando identificar o debate teórico relacionado às indagações iniciais da pesquisa e às controvérsias identificadas durante a observação participante; (iii) pesquisa documental, tendo como objeto notícias, leis, resoluções, decisões e bancos de dados da Justiça Eleitoral – importantes para a compreensão de como as ações afirmativas foram executadas; (iv) aplicação de questionário on-line às candidatas a deputada federal que participaram das eleições de 2018,

⁷ Termo utilizado pela Teoria Ator-Rede para se referir aos elementos humanos e não humanos que interagem em virtude de uma controvérsia. Os *actantes* também podem ser denominados de atores-rede.

coletando as suas percepções sobre a forma de execução das ações afirmativas; e (v) realização de entrevistas semiestruturadas com *actantes* importantes para a compreensão sobre como as ações afirmativas foram constituídas, executadas e fiscalizadas.

A tese está estruturada em três partes. A primeira, intitulada *Apresentação da Pesquisa*, engloba a Introdução e o Capítulo 1. Neste capítulo, situamos a leitora e o leitor em relação ao histórico de articulações e aos delineamentos das ações afirmativas que são objeto deste estudo. Para isso, utilizamos insumos provenientes da observação participante, das entrevistas e da pesquisa documental para reconstruir o cenário de onde derivou a macrocontrovérsia de partida. Além disso, também detalhamos o funcionamento do FEFC e do HGPE nos moldes válidos para as eleições de 2018 e os situamos em relação ao conjunto de estratégias para igualdade de gênero.

A segunda parte, intitulada *Dos Argumentos ao Debate*, é iniciada com o Capítulo 2, onde narramos o resultado da pesquisa bibliográfica, que teve o objetivo de identificar na literatura elementos que se associam às controvérsias iniciais, seja explicando o contexto da representação política de mulheres, seja trazendo insumos para compreender as justificativas para a adoção de ações afirmativas no processo eleitoral. As controvérsias iniciais surgem, justamente, com a instituição de cotas para as mulheres no processo de autorização democrática (eleições), rompendo com um princípio basilar do liberalismo clássico, que é o reconhecimento do indivíduo – e não dos grupos – como único sujeito de direitos (MIGUEL; BIROLI, 2014).

Em seguida, é apresentado o Capítulo 3, onde mobilizamos o conceito de direito à comunicação, indicando seu histórico, suas características e seus efeitos. O capítulo inicia apresentando o entendimento do direito à comunicação como um direito humano; ainda, apresenta suas características enquanto direito necessário para a ordem democrática, sendo recurso necessário para a formação da opinião pública; na sequência, o direito à comunicação é trabalhado por meio da interpretação do relatório da Comissão MacBride, reunida no final da década de 70, no âmbito da UNESCO, que relacionou esse direito ao complexo sistema de informações e comunicações globais e o colocou como elemento para a constituição de uma nova ordem mundial de fluxos informativos; por fim, o capítulo é encerrado com uma aproximação argumentativa entre o direito à comunicação e os direitos das mulheres, associando-o à necessidade de políticas de redistribuição e de reconhecimento.

Apresentamos, então, o Capítulo 4, em que abordamos as características das campanhas eleitorais, por meio da compreensão dos conceitos de Comunicação Política e de Comunicação Eleitoral, indicando que esta última possui duas dimensões importantes: uma informativa e uma

persuasiva. Também apontamos detalhes da forma como as mulheres são apresentadas na propaganda eleitoral e quais recursos são considerados importantes pela literatura como necessários para a visibilidade, a construção de imagem pública e o conseqüente aumento de suas chances eleitorais.

A terceira parte, intitulada *Do Debate às Redes*, inicia-se com o Capítulo 5, onde situamos a leitora e o leitor em relação às características da Teoria Ator-Rede, que integra o polo metodológico desta tese, e a forma como foi operacionalizada, por meio da Cartografia de Controvérsias. Neste capítulo, também são apresentados os instrumentos de pesquisa⁸ utilizados para mapear e rastrear controvérsias, *actantes* e suas associações. O capítulo é encerrado com a representação gráfica do Desenho da Pesquisa, facilitando a compreensão global do processo de coleta e interpretação dos dados empíricos.

No Capítulo 6, passamos à descrição detalhada do processo de constituição, execução e fiscalização das ações afirmativas. Em primeiro lugar, são apresentados dados do *corpus* de notícias para compreendermos o que estava em debate antes e após as eleições de 2018 em relação às cotas de gênero, indicando os argumentos favoráveis e contrários. Depois, narramos o processo de articulação que levou ao estabelecimento das ações afirmativas no FEFC e HGPE. Na sequência, são trazidas as decisões dos partidos em relação à forma como seus dirigentes decidiram distribuir os recursos do FEFC às candidatas e aos candidatos, por meio da análise de resoluções e atas partidárias e das entrevistas com as dirigentes que lideravam as instâncias femininas dentro dos partidos (conhecidas genericamente como “secretarias da mulher”). Em seguida, passamos a observar o processo eleitoral propriamente dito, identificando as receitas recebidas e as despesas realizadas, com foco nos investimentos em ações de comunicação eleitoral. Por último, são apresentadas as percepções das candidatas e daquelas que foram eleitas em relação à importância das ações afirmativas para a estruturação de suas campanhas.

No capítulo 7, apresentamos e detalhamos cinco redes relacionadas à gestão das ações afirmativas: (i) a rede de constituição das ações afirmativas; (ii) a rede de execução do FEFC; (iii) a rede de execução do HGPE; (iv) a rede de fiscalização do FEFC; (v) a rede de fiscalização do HGPE. As redes são primeiramente apresentadas na cor cinza, para demonstrar a sua estrutura, e em seguida tonalizadas com diferentes cores que representam os cosmos de agregação e de conflito.

⁸ No referido capítulo, não serão apresentados detalhes da pesquisa bibliográfica, uma vez que ela está detalhada em capítulos anteriores.

A quarta parte, intitulada *Das Redes à Reflexão*, consiste na parte final da tese, que engloba o Capítulo 8 e a Conclusão. No capítulo 8, é feita a demonstração de como as redes se localizam no contexto histórico-político e como o direito à comunicação pode contribuir para que elas sejam interpretadas à luz deste direito. Trata-se do momento em que fazemos a reflexão final sobre as contribuições e os achados da tese. É demonstrado que, em contextos de competição eleitoral, a visibilidade é um fator condicionante da elegibilidade. A invisibilidade, por sua vez, não apenas impossibilita o sucesso eleitoral, mas também inibe as chances de quem concorre a se apresentar como uma opção e dos demais indivíduos a conhecerem quem são os candidatos e as candidatas em disputa. Por fim, o capítulo é encerrado com contribuições práticas de como tornar as ações afirmativas mais eficientes à luz do direito à comunicação.

Em relação ao estilo de escrita, em virtude de a língua portuguesa possuir uma variação linguística de gênero que, em alguns casos, oculta o gênero feminino, buscamos evitar o uso de palavras que passassem o sentido de que o masculino seja sujeito universal. Por isso, recorreremos à categorização específica dos indivíduos de acordo com a binaridade padrão (por exemplo, deputados e deputadas), fazendo com que evitássemos a invisibilidade do gênero feminino no texto, mantivéssemos a fluidez da leitura e, ainda, evitássemos o uso de caracteres especiais que pudessem dificultar a leitura por pessoas com deficiência.

CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

Em 1932, com a aprovação do primeiro Código Eleitoral do Brasil,⁹ as mulheres garantiram o direito de votar e serem votadas. A conquista ocorreu após 400 anos desde que o mesmo direito fora garantido aos homens, quando em 1532 autorizou-se que os nobres, proprietários, militares e ricos comerciantes participassem das eleições para cargos municipais. Mesmo com a conquista dos direitos políticos pelas mulheres, fruto da atuação do movimento sufragista ao redor do mundo e no país, poucas foram as eleitas a cargos majoritários e proporcionais ao longo do século XX no Brasil. A maior conquista, ou ao menos a de maior simbolismo, parecia ter vindo apenas no início do século seguinte, quando em 2011 a mineira Dilma Rousseff é eleita para a Presidência da República. Entretanto, ela acaba impedida de concluir seu segundo mandato em virtude de um processo de *impeachment*, que deu aparente juridicidade a um golpe parlamentar com traços de misoginia (GERALDES *et al.*, 2016).

O aumento no número de mulheres eleitas no Brasil começa a ser mais evidente após a década de 80, instituída como a Década da Mulher pelas Nações Unidas. A Década tem início com a I Conferência Internacional sobre a Mulher, ocorrida em 1975, e marca o início de uma série de ações internacionais para o enfrentamento às desigualdades de gênero e o empoderamento feminino ao redor do mundo. Quatro anos mais tarde, em 1979, é realizada a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), que, em seu art. 7º, defende que os Estados:

tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a: a) votar, em todas as eleições e referendos públicos e **ser elegível** para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas; b) participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais, c) participar em organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida e política do país. (ONU, 2020, grifo nosso).

Um dos resultados mais importantes destas atividades e das demais ocorridas nos anos seguintes foi a implementação, em 1991, pela Argentina, da primeira cota de gênero no processo eleitoral.¹⁰ No Brasil, a Constituição Federal de 1988 já trazia o princípio da igualdade entre homens e mulheres, mas ainda carecia de substantividade, inclusive na política. Assim, no rol das atividades realizadas pelos movimentos nacionais de mulheres ocorre, em 1995, a

⁹ Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

¹⁰ *Ley Nacional* 24.012, publicada em 3 de dezembro de 1991.

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – também conhecida como Convenção de Belém do Pará, que determinou, dentre outros direitos, que as mulheres deveriam “ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões” (BRASIL, 2017). Em decorrência destas ações e de muitas outras mobilizações do movimento feminista no período histórico, o Congresso Nacional Brasileiro aprovou, em 1995, um projeto de lei,¹¹ apresentado pelo então deputado Paulo Bernardo (PT-PR) e outros 6 deputados que, embora não constasse na proposta original, acabou por instituir a primeira cota para as mulheres nas listas eleitorais destinadas às eleições para as Câmaras Municipais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Com isso, 20% das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por mulheres. Essa é a primeira ação afirmativa criada no Brasil para buscar reduzir as desigualdades entre homens e mulheres na política, embora válidas apenas para as funções de vereança.

Dois anos mais tarde, em 1997, o Congresso Nacional aprovou a Lei das Eleições,¹² ampliando o alcance e o percentual da cota criada em 1995 também para as candidaturas às Assembleias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Câmara dos Deputados, contemplando todos os órgãos que têm sua composição formada pelo sistema proporcional.¹³ A Lei das Eleições estabelecia que “cada partido ou coligação **deverá reservar** o mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 2018, grifo nosso). Além disso, definia um “dispositivo transitório de 25% apenas para as eleições gerais de 1998” (MARQUES; BIROLI, 2020, p. 26). A expressão “deverá reservar”, no entanto, fez com que os partidos não preenchessem as vagas com candidatas mulheres (SACCHET, 2020). O argumento era de que eles reservaram as vagas para elas até a data final dos registros das chapas. No entanto, com a ausência de “interesse das mulheres em as preencher”, eles ocupavam-nas com candidatos homens. Os partidos estavam explicitamente burlando a regra por meio de uma “artimanha” interpretativa em relação à legislação, beneficiando os interesses de seus dirigentes.

Para mudar a situação, em 2009, foi aprovada outra lei,¹⁴ que alterou a Lei das Eleições, substituindo a expressão “deverá reservar” por “preencherá”, impondo aos partidos a

¹¹ Projeto de Lei 180/1995.

¹² Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

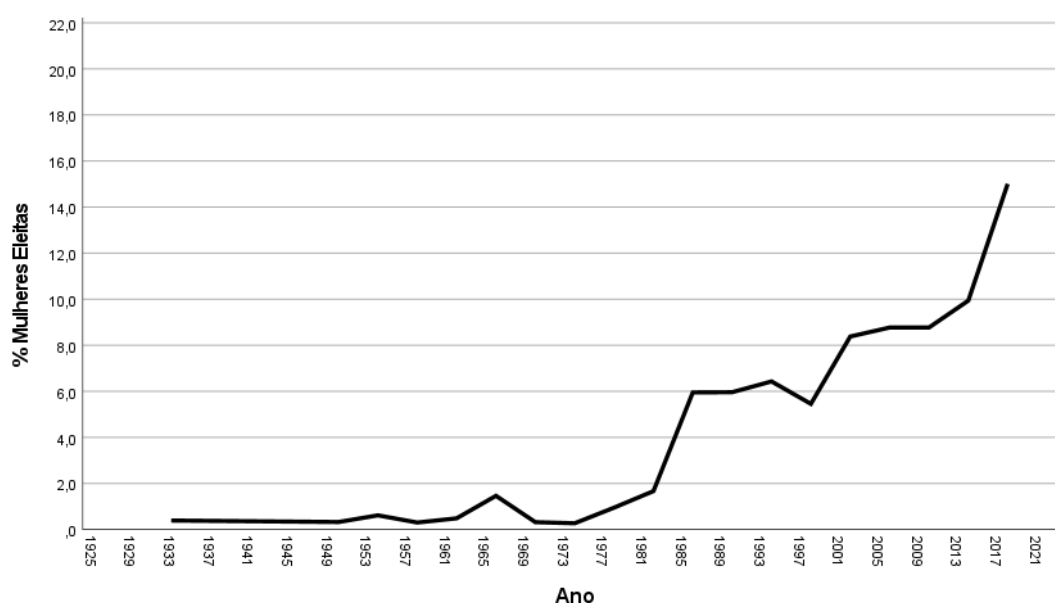
¹³ Sistema proporcional é aquele em que o processo de seleção e o número de representantes selecionados está diretamente relacionado à proporção de eleitores/as e aos limites de um distrito eleitoral, que no Brasil compreende o município ou a unidade federativa. Assim, no sistema proporcional, elegemos um número de representantes em relação ao número de eleitores e ao número de vagas disponíveis na disputa.

¹⁴ Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009.

compulsória apresentação de candidaturas femininas, sob o risco do não registro das chapas eleitorais. No entanto, com o passar dos anos, pouco resultado foi proporcionado por esta política de cotas, pois a maioria dos partidos não demonstrava interesse em promover um recrutamento qualificado de mulheres, tampouco em investir em formação política ou mesmo nas suas campanhas eleitorais, uma vez que, diferente da Argentina, aqui valia o sistema de lista aberta. Além disso, a Justiça Eleitoral não promovia uma punição efetiva aos partidos, demorando a aplicar penalidades. Foi apenas nas eleições de 2014, quando o Tribunal Superior Eleitoral determinou que a cota incidia sobre as candidaturas efetivamente apresentadas, e não sobre o universo das candidaturas possíveis, que o percentual de candidaturas femininas chegou próximo do mínimo legal, em 29,1% (MARQUES; BIROLI, 2020).

O Gráfico 1 apresenta o percentual de deputadas federais eleitas em relação ao número de cadeiras disponíveis, entre os anos de 1933 a 2018.

Gráfico 1 – Percentual de mulheres eleitas para CD por vagas disponíveis (1933-2018)



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados (2020).

Embora o aumento de mulheres eleitas entre 2014 e 2018 pareça expressivo (crescimento de 50% entre uma eleição e outra), o número ainda é pequeno se comparado à quantidade de assentos a serem ocupados na Câmara dos Deputados. Além disso, se for utilizada outra lente para avaliar a composição do Congresso Nacional antes das eleições de 2018, poderíamos identificar outras desigualdades, como a baixa presença de pessoas negras,

poucas e poucos integrantes da comunidade LGBTQA+ e nenhuma e nenhum indígena.¹⁵ Esses números reforçam o debate sobre a característica majoritariamente masculina, branca e heterossexual do parlamento brasileiro.

Diversos motivos já foram apontados na literatura para explicar a baixa presença de mulheres nas estruturas democráticas, dentre os quais podemos citar: a divisão sexual do trabalho (BIROLI, 2018); a falta de tempo para atuação na esfera pública derivada da sobrecarga de funções relativas ao cuidado do lar e da família (BIROLI, 2018; MIGUEL, 2013; SACCHET, 2009); a dominação masculina que opera as dinâmicas estruturais da sociedade (BOURDIEU, 2012); a composição majoritariamente masculina das estruturas partidárias (ARAÚJO, 2005); o baixo investimento eleitoral pelas empresas e pelos partidos nas candidaturas de mulheres (SACCHET; SPECK, 2012); a atualização do campo político como masculino, inclusive com a contribuição da imprensa no reforço de estereótipos (BIROLI, 2018; MIGUEL; BIROLI, 2010); e a falta ou a ineficácia de políticas de reconhecimento das diferenças que contribuem para reduzir as desigualdades na representação formal (YOUNG, 1990; 2000; PHILLIPS, 1993; 1995).

Desde a instituição das cotas de gênero no Brasil, houve irrisória atuação da Justiça Eleitoral para controlar seu preenchimento, com pouca ou nenhuma punição aos partidos que as negligenciavam ou que apenas indicavam mulheres para formação das listas, sem que tivessem real intenção de concorrer ou alguma viabilidade eleitoral (fenômeno conhecido como “candidaturas fictícias” ou “candidaturas-laranja”). No entanto, após 2011, em virtude da presença da ministra Luciana Lóssio no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), começa a ocorrer uma mudança na atuação da Corte, com uma cobrança mais incisiva dos partidos para que cumprissem as determinações da lei.

Mas além da Justiça Eleitoral, também era necessário constituir um novo ambiente normativo para o estímulo à inclusão de mulheres na política. Por isso, no Congresso Nacional, motivadas pela agenda reformista instituída a partir de 2015, que desencadeou uma série de minirreformas eleitorais,¹⁶ as deputadas federais e senadoras viram oportunidades para negociar e aprovar novas regras que proporcionassem maior presença de mulheres nos parlamentos municipais, estaduais, distrital e federal. Reconhecia-se, definitivamente, que as cotas criadas

¹⁵ A primeira mulher indígena eleita para a Câmara dos Deputados foi Joênia Wapichana (REDE), eleita em 2018, assumindo o mandato em 2019.

¹⁶ Dentre as principais reformas, podemos apontar a redução do tempo de campanha eleitoral para 45 dias, causando a redução do tempo de exposição dos candidatos e das candidatas para expor suas ideias, aumentando as restrições para a propaganda política e permitindo a pré-campanha (SALGADO; ARCEGAS, 2018).

para reservar 30% das vagas nas listas eleitorais não estavam causando o efeito esperado. Dentre as várias negociações ao redor de uma série de projetos de lei e de emendas à Constituição, foi aprovada a Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, que determinava o investimento mínimo de 5% e máximo de 15% dos recursos do Fundo Partidário¹⁷ para o financiamento das campanhas eleitorais de suas candidatas. Sobre as articulações para a votação do projeto que deu origem a essa lei, a ex-senadora Vanessa Grazziotin relata:

Estávamos eu e a senadora Marta Suplicy sozinhas numa articulação com os líderes no Senado Federal tentando fazer com que no projeto ficasse destinado 10% do Fundo Partidário para que investíssemos nas eleições de mulheres. Eles não queriam. Disseram que poderiam nos dar 5%, mas só se estipulassem um teto. Eu disse que não dava para ter teto. Mas aí, quando vimos, ficou aprovado assim. Ao menos tínhamos 5% para quem não tinha nada.¹⁸

A destinação mínima havia sido considerada um avanço, mas o teto havia sido percebido como uma injustiça, afinal, por que limitar os investimentos nas campanhas de mulheres? Assim, as senadoras procuraram, na Justiça Eleitoral, a então ministra Luciana Lóssio, indicada para ocupar a vaga destinada aos juristas na composição do TSE de 2011 a 2017, que havia estabelecido uma agenda interna para o aprimoramento da fiscalização das cotas de mulheres. A ministra, por sua vez, já havia procurado integrantes da Procuradoria-Geral da República e questionado informalmente a legalidade do teto de gastos imposto pelo Congresso Nacional. Por conta disso, com apoio das parlamentares, foi apresentada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, que passou a tramitar no Supremo Tribunal Federal (STF).

No ano seguinte, em 2016, um levantamento elaborado pelo TSE demonstrou ter havido, nas eleições municipais daquele ano, 14.413 candidatas ao cargo de vereadoras que não obtiveram um voto sequer, enquanto esse número havia sido de 1.698 entre os homens, comprovando, mais uma vez, a burla dos partidos políticos à política de cotas (TSE, 2016).

Ainda no bojo das subsequentes reformas eleitorais, com atenção à aprovação da redução do período das campanhas eleitorais de 90 dias para 45 dias (encurtando o tempo para exposição de ideias e realização de debates), as congressistas passaram a debater estratégias legislativas para ampliar o tempo das mulheres na propaganda partidária (veiculada fora do

¹⁷ Em tese, esse recurso é destinado a suprir as necessidades administrativas dos partidos políticos, mas se estava possibilitando que fosse utilizado nas eleições.

¹⁸ Entrevista realizada com Vanessa Graziottin em 24 set. 2020.

período eleitoral) e para instituir uma reserva de assentos¹⁹ no legislativo em virtude do sexo, em substituição às cotas nas listas eleitorais.

As duas ações foram articuladas entre as deputadas federais, as senadoras e as dirigentes partidárias integrantes do Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, que passou a ser reunido novamente²⁰ por sugestão da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. Uma das estratégias de mobilização para aprovação da proposta de reserva de assentos foi a abordagem aos deputados federais para que gravassem vídeos indicando seu voto e seu apoio às “mulheres brasileiras”. Os vídeos eram divulgados na Internet e nas redes sociais, buscando criar um clima de constrangimento caso não cumprissem o compromisso firmado. Em reunião ocorrida entre as deputadas federais e as dirigentes partidárias, a Coordenadora dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, deputada Soraya Santos, pedia:

A gente quer muito pedir que vocês [presidentes das instâncias femininas dos partidos políticos] possam cada uma, nos seus partidos, através das deputadas ou deputados, fazer uma mobilização porque a votação será amanhã. Que a gente possa também encher aquela galeria de mulheres, cada partido pudesse recorrer ao seu movimento, que seja de Brasília ou de Goiás. Que possam vir, porque é muito importante que a gente tenha uma presença de mulheres no plenário na hora dessa votação.²¹

No entanto, embora o aumento do tempo de propaganda partidária para as mulheres tenha sido aprovado, a reserva de assentos foi rejeitada. O ganho, porém, fora nenhum. Isso porque, mais tarde, em 2017, o Congresso Nacional extinguiria toda a política de veiculação de propaganda partidária (para ambos os sexos), buscando realocar os recursos da compensação fiscal garantida às emissoras de rádio e televisão para a composição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), especialmente criado para o financiamento público das eleições. O Congresso tinha especial interesse na aprovação do FEFC porque, anos antes, havia proibido a doação por parte de empresas privadas em virtude das investigações no âmbito da Operação Lava-Jato, no intuito de dar um sinal positivo à opinião pública de que havia interesse em reduzir os casos de corrupção envolvendo pessoas jurídicas e a administração pública. Porém, fechando uma fonte de receita era necessário abrir outra.

¹⁹ Intenção contida na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 134, com estabelecimento de uma evolução de 10%, 12% e 16% de assentos para as mulheres por 3 anos eleitorais consecutivos.

²⁰ O Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos reunia-se por iniciativa da Secretaria de Políticas para Mulheres do Governo Federal, mas, após a destituição da Presidenta Dilma, não teve mais recursos para mobilizar as dirigentes a irem a Brasília para as reuniões.

²¹ Soraya Santos, Coordenadora dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, em reunião com as dirigentes partidárias realizada em 23 set. de 2019.

Assim, não havendo ganhos para as mulheres na passagem dos debates referentes às reformas aprovadas pelo parlamento, as congressistas buscaram avançar por outra via – a da Justiça. Para a bancada feminina, estava cada vez mais consolidada a ideia de que o TSE estava tendo uma atuação proativa no sentido de julgar ações de partidos políticos que não cumpriam a cota de gênero nas listas eleitorais (com a cassação de chapas de vereadores eleitos), a destinação correta do tempo para as mulheres na propaganda partidária nos anos anteriores e os investimentos mínimos de 5% dos recursos do Fundo Partidário para ações de incentivo à participação feminina na política (formação política). A própria ex-ministra Luciana Lóssio reconhece que:

Realmente esse tema, ele veio sendo debatido no TSE, assim, modéstia à parte, o meu papel ali no Tribunal foi muito importante para levantar essa bandeira porque as pessoas nunca, a gente demora muito, nós todos demoramos a nos atentar para a questão do gênero. Porque nós fomos criados culturalmente, nós crescemos com a perspectiva de que é normal que tenhamos aí no parlamento 10% de mulheres.²²

Assim, as deputadas federais e as senadoras iniciaram uma série de agendas junto ao TSE e ao STF, buscando estimular que as Cortes criassem normas e ações para forçar os partidos a cumprirem ao menos as determinações até então inseridas na legislação, bem como conquistar apoio institucional para outras iniciativas que pudessem tornar o processo eleitoral mais justo. O apoio da Justiça era importante, pois, como apontam Salgado e Archegas (2018), o principal ator que define as regras eleitorais no Brasil é justamente o Poder Judiciário. Por isso, tal estratégia havia sido assumida como prioritária pela bancada feminina.

Ocorre que, em 2017, o STF decide pautar o julgamento da ADI 5617, que questionava o limite de destinação de 15% pelos partidos para as campanhas de mulheres, uma vez que se exigia um mínimo de 30% nas listas eleitorais. Em seu relatório, o ministro-relator Edson Fachin comentou:

O Procurador-Geral da República alega que o referido dispositivo legal, que estabelece regras sobre destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidatas, tal como lavrado, contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, I, CRFB), deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, CRFB), falha no atingimento do objetivo fundamental de construir de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB) e fere os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37, CRFB), bem como da autonomia de partidos políticos (art. 17, § 1º, CRFB) [...] Segundo o Procurador-Geral da República, as cotas para mulheres na política, como opção legislativa de materialização do princípio da igualdade, apenas encontrarão efetividade se acompanhadas de proporcional destinação, por tempo razoável, de recursos

²² Entrevista realizada com Luciana Lóssio em 20 de setembro de 2018.

financeiros, tendo em mira que “[...] mudanças sociais profundas não ocorrem em prazo curto”. (STF, 2020).

Assim, a ADI 5617 foi julgada procedente em 15 de março de 2018 – ano eleitoral (um dia após o assassinato da vereadora Marielle Franco). O STF não só decidia pela inconstitucionalidade do teto de investimentos, como também determinava que os partidos investissem não o mínimo de 5%, mas sim o mínimo de 30% dos recursos do Fundo Partidário destinado às eleições nas campanhas de mulheres. Além disso, esse percentual deveria aumentar à medida que aumentasse o número de candidatas nas listas eleitorais.

Então, tão logo concluída a votação da ADI 5617, a advogada Luciana Lóssio, que já não integrava mais a posição de ministra em função do término de seu mandato, procurou a então senadora Vanessa Grazziotin, sugerindo a apresentação de uma Consulta ao TSE para que a Corte respondesse se a decisão tomada pelos ministros do STF também deveria ser aplicada para os recursos do recém criado Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e para o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral. Assim, foi apresentada em 18 de março de 2018, por 8 senadoras e 7 deputadas federais, a Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, que apresentava vários argumentos em defesa da necessidade de correspondência entre a quantidade de candidatas nas listas eleitorais e a quantidade de recursos a serem investidos nas suas campanhas. Defendia-se que as mulheres candidatas precisavam receber do Estado e dos partidos as condições para concorrerem. Além disso, a Consulta tocava em aspectos ligados à comunicação das campanhas:

Há ainda um outro pilar da ação afirmativa de inserção da mulher na política que merece atenção dessa Colenda Corte Eleitoral, e advém de um ponto que não passou despercebido pela sempre atenta Ministra Rosa Weber, que ao votar, com a precisão que lhe é peculiar, afirmou que a desigualdade de gênero é fruto de uma cultura onde as mulheres não têm a mesma **visibilidade** que os homens. Não é por outra razão que apesar de os partidos terem que lançar 30% de candidaturas do gênero feminino, não destinam esse mesmo percentual de tempo às suas candidatas, para que possam ter visibilidade na propaganda eleitoral do rádio e da televisão, que também são custeadas pelos cofres públicos por meio de isenções fiscais. (TSE, 2018).

Com isso, em 22 de maio de 2018, o TSE confirmou, por meio de decisão unânime, que os partidos deveriam destinar o mínimo de 30% do FEFC e o mínimo de 30% do HGPE para as campanhas eleitorais de mulheres, aumentando esse percentual à medida que aumentasse a presença de mulheres nas listas eleitorais dos partidos (TSE, 2018). A decisão, no entanto, não deixava claro se o cálculo contabilizaria apenas as candidaturas que concorressem pelo sistema

proporcional, ou também aquelas que concorressem pelo sistema majoritário²³. Para elucidar o processo evolutivo das ações afirmativas, o Quadro 2 apresenta a reconstrução histórica recente dos eventos relacionados às ações de incentivo à participação de mulheres no Brasil.

Quadro 2 – Evolução histórica das Ações de Incentivo à Participação Política de Mulheres

ANO	MUDANÇA LEGAL	INSTRUMENTO
1995	Mínimo de 20% das vagas nas listas eleitorais às Câmaras Municipais deverão ser reservadas a um dos sexos.	Art. 11, §2º da Lei 9.100/95
1997	Mínimo de 30% das vagas nas listas eleitorais “deverão ser reservadas” a um dos sexos.	Art. 10, §3º da Lei 9504/1997
2009	Mínimo de 30% das vagas nas listas eleitorais “serão preenchidas” por um dos sexos.	Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009
2009	Mínimo de 5% do Fundo Partidário deverá ser utilizado para Promoção e Difusão da Participação Política de Mulheres.	Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009
2009	10% do Tempo da Propaganda Partidária deverá difundir a participação política feminina.	Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009
2013	TSE é autorizado a realizar campanhas publicitárias para incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.	Lei 12.981, de 11 de dezembro de 2013
2015	Ampliação do Tempo às Mulheres na Propaganda Partidária para 20%, 15% e 10%.	Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015
2015	Mínimo de 5% e máximo de 15% do Fundo Partidário deverá ser utilizado para Promoção e Difusão da Participação Política de Mulheres, e recursos serão geridos pela Secretaria da Mulher do Partido ou Fundação Ideológica.	Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015
2017	Criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).	Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017
2017	Revogação da Propaganda Partidária.	Art. 5º da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017
2017	Mudança retira da Lei a possibilidade de o TSE incentivar a “igualdade de gênero”, podendo apenas incentivar a participação política feminina. Inclui-se a possibilidade de incentivar os jovens e a comunidade negra na política.	Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017
2018	Supremo decide que não pode haver teto para uso dos recursos do Fundo Partidário com mulheres e estabelece que no mínimo 30% do que foi reservado para uso nas eleições deve ser destinado às mulheres.	ADI 5167
2018	TSE decide que a destinação mínima de 30% dos recursos do Fundo Partidário também vale para o FEFC e para o tempo de cada partido no HGPE.	Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000

Fonte: elaborado pelo autor.

²³ Houve o entendimento, pela Justiça, que cálculo incluiria a soma das candidatas que concorressem pelos dois sistemas, o que ainda é motivo de debate quanto à pertinência, já que candidaturas que concorrem pelo sistema majoritário não estão atreladas a cotas de registro e tendem a consumir grandes volumes de recurso financeiro.

A decisão da Justiça Eleitoral em estabelecer cotas no FEFC e no HGPE ocorreu sem que houvesse tempo para os partidos se reorganizarem para estabelecer mecanismos mais eficientes de recrutamento de mulheres com maiores chances eleitorais, uma vez que é necessário, caso haja a intenção de concorrer, o prazo mínimo de seis meses antes das eleições para estar filiada a um partido. Assim, para as eleições de 2018, os partidos precisariam trabalhar com seus quadros de filiados e filiadas até abril daquele ano.

A atuação do STF e do TSE acabou por forçar a criação de um conjunto de ações afirmativas para o incentivo à participação política de mulheres, evoluindo o histórico de medidas adotadas pelo Estado para a redução das desvantagens que incidiam sobre as mulheres no acesso à política. No Quadro 3, apresentamos as seis ações que constituem o conjunto de normas em vigor em 2018 que denominamos Ações de Incentivo à Participação Política de Mulheres no Brasil.

Quadro 3 – Ações de Incentivo à Participação Política de Mulheres no Brasil

Item	1	2	3	4	5	6
Ação Afirmativa	Cota de Gênero nas Listas Eleitorais	Investimento anual obrigatório em promoção e difusão da participação política de mulheres	Destinação obrigatória de recursos às mulheres da reserva financeira feita pelos partidos para uso nas eleições	Financiamento mínimo obrigatório das campanhas de mulheres	Reserva mínima obrigatória de espaço na propaganda eleitoral veiculada em rádios e televisões públicas e privadas	Autorização para o TSE realizar campanhas publicitárias para incentivo à participação feminina
Reserva quando foi estabelecida	30%	5%	5% a 15%	-	-	-
Reserva mínima atual	30%	5%	30%	30%	30%	-
Onde ela se estabelece	Chapa	Fundo Partidário (FP)	Fundo Partidário (FP)	Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)	Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)	Plano de Comunicação do TSE
Quem executa	Partido Político	Instância feminina do partido político ou fundação partidária	Partido Político	Partido Político	Partido Político	TSE

Período de Execução	Convenções partidárias	Anualmente	Campanha Eleitoral	Campanha Eleitoral	Campanha Eleitoral	Antes da Campanha Eleitoral
Quem estabeleceu a ação afirmativa	Congresso Nacional	Congresso Nacional	Congresso Nacional com ajuste feito pelo STF	TSE	TSE	Congresso Nacional
Norma	Art. 10, §3º da Lei 9504/1997	Art. 44, V, da Lei 9.096/1995	Art. 9º da Lei 13.165/2015 + ADI 5617	Lei 13.487/2017 + Consulta 0600252-18	Consulta 0600252-18	Art. 93-A da Lei 9504/1997
Quando foi instituída	1997	2009	2015	2018	2018	2013
Quando foi modificada para a versão válida nas eleições de 2018	-	2015	2018	-	-	2015

Fonte: elaborado pelo autor.

Com isso, além das cotas nas listas eleitorais, as mulheres ainda teriam, grosso modo, financiamento para suas campanhas e espaço gratuito nos canais de rádio e televisão em todo o país. Para Marques e Biroli (2020, p. 26):

os efeitos seriam sentidos, não apenas no percentual de candidaturas, mas no resultado das eleições. De um pleito para o outro, o número de deputadas federais eleitas saltou de 10% para 15% das cadeiras da Casa, algo inédito nos mais de vinte anos desde a adoção das cotas.

Comunicação passou a ser, então, um dos temas evocados pelo Estado para solucionar o acesso das mulheres à política formal, representada pela garantia de recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (visibilidade midiática) para que as candidatas pudessem fazer chegar às eleitoras e aos eleitores as mensagens das suas campanhas. Esse reconhecimento da comunicação é importante, especialmente em decorrência do sistema eleitoral de lista aberta que operacionaliza o processo eleitoral no Brasil, em que a ordenação das posições se dá pela vontade do eleitorado. Cotas de gênero no sistema de lista aberta (em contraposição às cotas nos sistemas de lista fechada),²⁴ são consideradas de menor efetividade porque não permite a

²⁴ Para lançar candidatos em sistemas proporcionais, os partidos apresentam listas com a relação de candidatos, o que é comumente chamado no meio político como “chapa”. Quando essas listas são fechadas, a ordenação se dá

alocação das mulheres em posições elegíveis, ou seja, nas primeiras posições da lista (na lista fechada é possível adotar a estratégia *placement mandate*, em que se estabelece alternância de gênero na ordenação da lista). Além disso, no sistema de lista aberta há uma influência muito maior da atuação individual em detrimento do desempenho partidário no sucesso eleitoral. Como nas eleições há candidatos, em sua maioria homens, concorrendo à reeleição ou à eleição para outros cargos (bem como algumas mulheres), esses indivíduos passam a contar com a força da posição que ocuparam, deixando a competição desigual desde o início:

Uma grande barreira para as candidatas mulheres reside na força do mandato, com as autoridades eleitas retornadas em sucessivos concursos, devido às vantagens do voto pessoal de familiaridade, reconhecimento do nome e atenção da mídia, bem como aos maiores recursos financeiros e organizacionais que acompanham o cargo legislativo. (NORRIS, 2004, p. 189).

Isso significa que, mesmo com a existência de cotas na composição das listas, quando estas são abertas, há uma gama maior de fatores dificultando que mulheres que nunca tenham sido eleitas antes tenham êxito eleitoral. É justamente para proporcionar uma eventual redução do impacto desses fatores que se aprovou, no Brasil, a destinação obrigatória de tempo de propaganda eleitoral e de recursos públicos para o financiamento das campanhas de mulheres. Queria-se, com isso, que as mulheres tivessem condições adequadas para concorrerem, mesmo em um sistema baseado no desempenho individual.

1.1 O Fundo Especial de Financiamento de Campanhas

O Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) é um fundo público criado por meio da Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017, com o discurso de que reduziria a influência de empresas privadas no processo eleitoral brasileiro. O processo de definição do FEFC inicia com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em que são indicadas as ações estratégicas de como os recursos da União serão investidos anualmente (o FEFC é uma destas ações). Por sua vez, a LDO dá origem ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), elaborado pelo Governo Federal e encaminhado ao Congresso Nacional no ano anterior ao da sua execução, com a proposta de valores a serem investidos em cada diretriz e ação. Durante o processo de debate e formulação

pelo partido de acordo com suas regras internas e pelas regras do pleito. Nesse sistema, quando um partido alcança uma vaga na instituição em que concorre, esta vaga será ocupada pelo primeiro nome da lista e assim sucessivamente. As cotas de mulheres se mostraram mais eficientes quando regulam a forma como as candidatas e os candidatos são posicionados nas listas. Então, há casos em que, se a primeira posição for ocupada por um homem, a segunda deverá ser ocupada por uma mulher e vice-versa. Esse sistema reduz a influência da atuação individual (e personalista) de quem concorre.

do relatório da PLOA, as deputadas e os deputados federais e as senadoras e os senadores podem “emendar” o projeto, aumentando, deslocando ou reduzindo investimentos em determinadas diretrizes e ações, de acordo com limites estabelecidos em lei. Em seguida, o PLOA é votado, aprovado pelo Congresso Nacional e transformado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Na LOA, é definido o montante do Orçamento da União que deverá ser reservado pelo Tesouro Nacional para a composição do FEFC.

A Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017, determinou que os recursos que comporiam o FEFC corresponderiam, no mínimo, à soma de dois montantes: o primeiro é referente aos valores da compensação fiscal garantida às emissoras de rádio e televisão comerciais em virtude da veiculação da Propaganda Partidária aferida nos anos de 2017 e 2018; e o segundo é referente a 30% das emendas estaduais de bancada de execução obrigatória da Lei Orçamentária de 2018. Esses valores também deveriam servir como referência para a composição dos valores do FEFC nas eleições subsequentes, por meio de atualizações de acordo com índices oficiais.

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que a Lei cria o FEFC, também revoga, em seu artigo 5º, um trecho²⁵ da Lei dos Partidos Políticos que autorizava a veiculação da Propaganda Partidária, justamente com o objetivo de deslocar os recursos que seriam gastos pelo Estado naquela política de comunicação (por meio de compensação fiscal) para virem a compor o FEFC.

Assim, para as eleições de 2018, o valor do FEFC foi de R\$1.716.209.431 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), disponibilizado pelo Tesouro Nacional em 1º de junho de 2018 (TSE, 2020b). Este recurso, de acordo com a lei, foi depositado em uma conta especial no Banco do Brasil, que ficou à disposição do TSE. O TSE, por sua vez, teve 15 dias para informar à sociedade qual o montante depositado e, em seguida, cada partido político teria acesso à parte do recurso que lhe cabe, tão logo fossem definidos os critérios para distribuição aos candidatos e às candidatas - critérios que deveriam ser aprovados por maioria absoluta dos integrantes da direção executiva nacional e divulgados publicamente (BRASIL, 2020d).

De acordo com o artigo 16-D, incluído na Lei 9.504/1997, os recursos do FEFC devem ser distribuídos aos partidos políticos, em âmbito nacional, seguindo o seguinte conjunto de critérios: a) 2% igualmente entre todos os partidos; b) 35% entre os partidos que tenham pelo menos uma ou um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos obtidos pelo partido na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; c) 48%

²⁵ Art. 45 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas das e dos titulares de mandato; e d) 15% entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas das e dos titulares de mandato. No Quadro 4, organizamos os critérios de composição do FEFC em relação aos valores correspondentes nas eleições de 2018.

Quadro 4 – Critérios de distribuição do FEFC

Critério de distribuição	(a) Divisão igualitária entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral	(b) Divisão entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados	(c) Divisão entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares	(d) Divisão entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares
% Referente ao Valor Total	2%	35%	48%	15%
Quanto correspondeu nas eleições de 2018	R\$ 34.300.000,00	R\$ 600.600.000,00	R\$ 823.700.000,00	R\$ 257.400.000,00

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com a Lei 9.504/1997.

Os critérios de distribuição aprovados pela Comissão Executiva Nacional de cada partido devem estar explícitos em resolução ou ata, assinada por todas e todos as e os integrantes do órgão de direção executiva nacional, com firma reconhecida em cartório, acompanhada de prova material de que os critérios foram tornados públicos. Em relação ao mérito desses critérios, o TSE indica que:

a definição dos critérios de distribuição do FEFC aos candidatos do partido é uma decisão *interna corporis* das agremiações partidárias, o que não enseja uma análise de mérito do TSE quanto aos critérios fixados, à **exceção do destaque da cota de gênero**. (TSE, 2018, grifo nosso).

O trecho afirma que apenas a cota de gênero é objeto de análise por parte do tribunal, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 17, §1º, deu aos partidos políticos autonomia para decidir seus procedimentos internos. Tal conquista veio no bojo da Assembleia Nacional Constituinte de 87 para fortalecer os partidos políticos frente ao enfraquecimento que sofreram durante o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985). No entanto, o conflito entre a decisão *interna corporis* dos partidos e os limites da atuação da Justiça parecem ser centrais no entendimento das controvérsias entre esses dois atores em relação às cotas de gênero. Para

descrevermos melhor esse conflito, é necessário olharmos para os documentos derivados das ações judiciais que instituíram as cotas sobre o FP, o FEFC e o HGPE.

No julgamento da ADI 5617 pelo STF, o ministro-relator Edson Fachin apresentou cinco premissas como sendo as principais razões que fundamentaram seu voto. Tais premissas também foram resgatadas pela ministra-relatora Rosa Weber no julgamento da Consulta 0600252-18 pelo TSE, podendo ser assim considerados os argumentos centrais da questão que buscamos descrever:

Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

Segunda: É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

Terceira: **A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.**

Quarta: **A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.**

Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres (TSE, 2018b, grifo nosso).

O trecho demonstra que tanto o ministro quanto a ministra, em dois processos distintos, evocaram o direito à igualdade como razão principal para formulação das ações afirmativas, ao mesmo tempo em que explicitaram que, mais do que oportunidades de serem candidatas (direito de votar e ser votada, estarem presentes na composição das listas), as mulheres precisam de um “ambiente que as permita alcançar essa igualdade”, ou seja, levam em consideração que há outros elementos necessários para que homens e mulheres possam competir em condição de igualdade, buscando um resultado “mais justo”. Pode-se deduzir que um dos elementos que condiciona a eleição das mulheres seja a dinâmica interna dos partidos políticos, que não estariam proporcionando às mulheres o direito à igualdade (art. 5º, *caput*) e o direito à igualdade de gênero (art. 5º, inciso I), definidos pela Constituição Federal (BRASIL, 2020).

Sedimentado o entendimento de que a Justiça deveria ter papel ativo na organização das regras do jogo eleitoral, em julho de 2018, o TSE distribuiu aos partidos políticos o montante de recursos constante da Tabela 1. A título ilustrativo, calculamos qual seria o valor a ser destinado às mulheres candidatas de cada partido em virtude do percentual de ambos os sexos

no registro das chapas. Para o cálculo do percentual, incluímos a somatória de todas as candidatas aos cargos em disputa (tanto do sistema majoritário quanto do proporcional), de acordo com o entendimento adotado pela Justiça.

Tabela 1 – Recursos do FEFC distribuídos aos partidos e previsão da reserva de 30% para mulheres, 2018

Partido Político	Valor Total do FEFC	% de Composição das Listas no Registro (todos os cargos)		% de Eleitos e Eleitas (todos os cargos)		Valor do FEFC que deveria ser destinado às mulheres
		Homem	Mulher	Homem	Mulher	
MDB	R\$ 230.974.290,08	66,63%	33,37%	87,92%	12,08%	R\$ 77.066.985,90
PT	R\$ 212.244.045,00	67,10%	32,90%	75,82%	24,18%	R\$ 69.838.657,48
PSDB	R\$ 185.868.511,00	67,58%	32,42%	76,52%	23,48%	R\$ 60.258.741,01
PP	R\$ 131.026.927,00	70,20%	29,80%	84,43%	15,57%	R\$ 39.048.985,31
PSB	R\$ 118.783.048,00	69,28%	30,72%	85,19%	14,81%	R\$ 36.496.057,33
PR	R\$ 113.165.144,00	69,23%	30,77%	83,33%	16,67%	R\$ 34.820.044,31
PSD	R\$ 112.013.278,00	70,28%	29,72%	82,88%	17,12%	R\$ 33.291.872,10
DEM	R\$ 87.503.080,00	71,38%	28,62%	89,36%	10,64%	R\$ 25.039.342,89
PRB	R\$ 66.983.248,00	68,19%	31,81%	88,46%	11,54%	R\$ 21.305.315,27
PTB	R\$ 62.260.585,00	67,22%	32,78%	86,27%	13,73%	R\$ 20.406.479,36
PDT	R\$ 61.475.696,00	69,86%	30,14%	87,64%	12,36%	R\$ 18.526.922,08
SOLIDAL.	R\$ 40.127.359,00	68,98%	31,02%	86,36%	13,64%	R\$ 12.445.620,39
PODE	R\$ 36.112.917,00	71,48%	28,52%	84,85%	15,15%	R\$ 10.299.660,35
PSC	R\$ 35.913.889,00	69,69%	30,31%	95,56%	4,44%	R\$ 10.885.700,52
PCdoB	R\$ 30.544.605,00	66,18%	33,82%	68,57%	31,43%	R\$ 10.329.483,33
CIDAD.	R\$ 29.203.202,00	69,49%	30,51%	79,41%	20,59%	R\$ 8.908.644,00
PV	R\$ 24.640.976,00	70,88%	29,12%	87,88%	12,12%	R\$ 7.176.366,72
PSOL	R\$ 21.430.444,00	66,77%	33,23%	46,43%	53,57%	R\$ 7.120.875,38
PROS	R\$ 26.124.350,00	70,12%	29,88%	87,88%	12,12%	R\$ 7.806.080,68
PHS	R\$ 18.064.589,00	70,13%	29,87%	92,86%	7,14%	R\$ 5.395.128,93
AVANTE	R\$ 12.438.144,00	71,28%	28,72%	91,67%	8,33%	R\$ 3.572.658,38
REDE	R\$ 10.662.556,00	71,16%	28,84%	77,27%	22,73%	R\$ 3.074.722,21
PATRIO.	R\$ 9.936.929,00	69,85%	30,15%	100,00%	0,00%	R\$ 2.995.827,39
PSL	R\$ 9.203.060,00	71,59%	28,41%	86,62%	13,38%	R\$ 2.614.202,55
PTC	R\$ 6.334.282,00	69,50%	30,50%	86,67%	13,33%	R\$ 1.931.863,13
PRP	R\$ 5.471.690,00	68,83%	31,17%	85,00%	15,00%	R\$ 1.705.544,16
DC	R\$ 4.140.243,00	69,80%	30,20%	90,91%	9,09%	R\$ 1.250.366,14
PMN	R\$ 3.883.339,00	69,86%	30,14%	88,89%	11,11%	R\$ 1.170.321,34
PRTB	R\$ 3.794.842,00	70,05%	29,95%	80,00%	20,00%	R\$ 1.136.662,58
PSTU	R\$ 980.691,00	61,38%	38,62%	0,00%	0,00%	R\$ 378.785,41
PPL	R\$ 980.691,00	71,24%	28,76%	66,67%	33,33%	R\$ 282.065,41
PCB	R\$ 980.691,00	71,12%	28,88%	80,00%	20,00%	R\$ 283.202,85
PCO	R\$ 980.691,00	64,71%	35,29%	0,00%	0,00%	R\$ 346.126,24
PMB	R\$ 980.691,00	60,57%	39,43%	66,67%	33,33%	R\$ 386.643,19

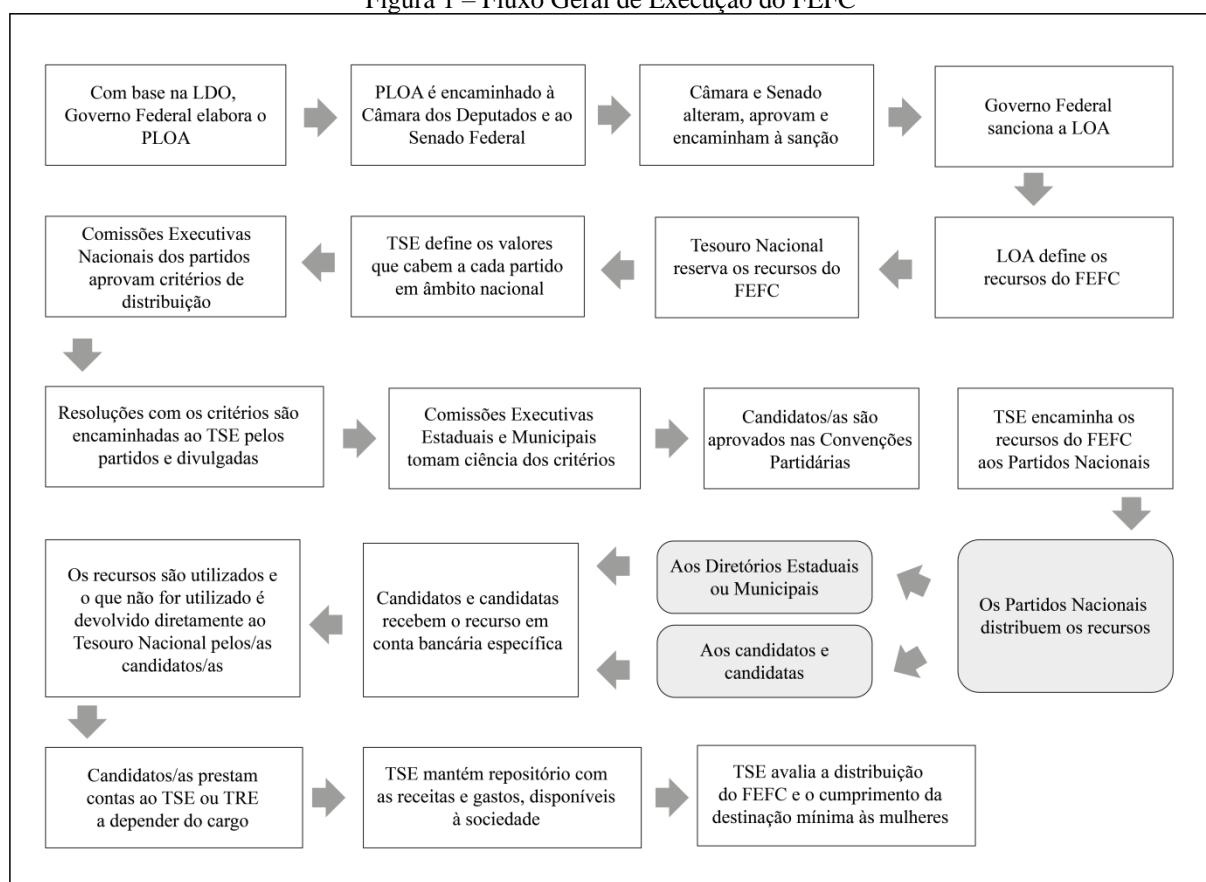
NOVO ²⁶	R\$ 980.691,00	68,86%	31,14%	86,36%	13,64%	R\$ 305.422,01
Total	R\$ 1.716.209.414,08					R\$ 537.901.376,33

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE.

É importante mencionar que, além do FEFC, há outras fontes de financiamento autorizadas pela Justiça para investimento em campanhas eleitorais: a) a reserva pelo partido de recursos do Fundo Partidário (em que também incide a cota de gênero) – recurso que varia de acordo com a quantidade de “poupança” feita pela agremiação ao longo dos anos para investir no período eleitoral; b) doações de pessoa física, limitada a 10% dos seus rendimentos totais aferidos pela declaração de imposto de renda do ano anterior à eleição; c) possibilidade de comercialização de produtos para arrecadação (como rifas, jantares etc.); d) recursos da própria candidata ou candidato; e e) doação de bens economicamente mensuráveis (como doação temporária de espaço físico, serviços de contabilidade, serviços de comunicação etc.).

Na Figura 1, organizamos o fluxo processual do FEFC para entendermos as etapas importantes relativas à sua gestão.

Figura 1 – Fluxo Geral de Execução do FEFC



Fonte: elaborada pelo autor.

²⁶ O Partido Novo abdicou do recebimento dos recursos do FEFC por afirmar que contrariava suas diretrizes programáticas (financiamento público de campanhas eleitorais).

1.2 O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral

O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), conhecido popularmente como “horário eleitoral gratuito”, é uma política de comunicação estabelecida para garantir aos candidatos e às candidatas a veiculação de mensagens de suas campanhas em emissoras públicas e privadas de rádio e televisão. O HGPE, embora ofereça espaço gratuito aos candidatos e às candidatas, não é gratuito ao Estado, uma vez que é objeto de compensação fiscal concedida às emissoras privadas.²⁷

A compensação fiscal é calculada por meio da aferição do valor de comercialização do espaço na programação de cada veículo, que deve ser divulgado pelas emissoras de rádio e televisão por meio de tabela pública de preços de veiculação de publicidade. As inserções (*spots*) são consideradas em seu valor integral (100%), que deve ser multiplicado por 0,8; enquanto as transmissões em bloco (programas eleitorais) têm apenas 25% do seu valor considerado, que também deve ser multiplicado por 0,8. Assim, se a emissora comercializa 30 segundos a R\$1.000, o valor que será deduzido do lucro líquido para efeito de determinação do lucro real (ou do lucro presumido) seria de R\$800. Do mesmo modo, se o período de 25 minutos equivaleria a R\$50.000, por se tratar de uma transmissão em bloco, o valor considerado para compensação seria de R\$10.000 (multiplica-se 50.000 por 0,25 e o resultado é multiplicado por 0,8). Esse tipo de compensação incide sobre o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e vale inclusive para as empresas que são optantes do Simples Nacional (BRASIL, 2020). Seguindo esse cálculo, em 2010, a renúncia fiscal foi de R\$604.000.000; em 2014, de R\$852.000.000; e a expectativa para 2018 é que tenha sido de cerca de R\$1.200.000.000 (KADANUS, 2017).

A Lei das Eleições²⁸ trata das características do HGPE entre os artigos 44 a 57, no título *Da Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão*. Desde que foi sancionada, em 1997, a lei sofreu alterações neste conjunto de artigos cinco vezes.²⁹

O HGPE é composto pelo programa eleitoral e por inserções avulsas (*spots*), cujo tempo e quantidade de inserções variam de acordo com cada partido e cada cargo. O cálculo do montante de tempo e de inserções a que cada partido tem direito é estruturado da seguinte

²⁷ Conforme art. 99 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

²⁸ Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

²⁹ Por meio da Lei nº 11.300, de 2006, da Lei nº 12.034, de 2009, da Lei nº 12.891, de 2013, da Lei nº 13.165, de 2015, e da Lei nº 13.488, de 2017.

forma: (i) 10% entre é distribuído entre todos os partidos; e (ii) 90% é distribuído de acordo com a representação de cada partido na Câmara dos Deputados.

Em outubro de 2017, porém, a Emenda Constitucional nº 97 determinou que apenas teriam acesso ao horário eleitoral gratuito os partidos que atingissem a “cláusula de desempenho” ou “cláusula de barreira” (ou seja, aqueles que alcançassem um número mínimo de votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados ou um número mínimo de assentos naquela Casa Legislativa). Essa cláusula passaria a ser contada a partir das eleições de 2018 e também impactaria o acesso a recursos financeiros. Por isso, embora para as eleições de 2018 ainda valessem as regras anteriores, a eleição para a Câmara dos Deputados foi considerada estratégica e prioritária para as lideranças partidárias.

A cláusula de barreira estabelece que, nas eleições de 2018, o partido deveria obter 1,5% dos votos válidos no país, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com mínimo de 1% dos votos válidos de cada um deles, ou ter eleito ao menos nove deputados ou deputadas federais em ao menos um terço das unidades federativas (BRASIL, 2018b).

A cláusula de barreira é progressiva, ou seja: nas eleições de 2022, os votos mínimos exigidos passam para 2% ou 11 parlamentares eleitos/as; e em 2026, passam para 2,5% dos votos válidos, com o mínimo de 1,5% dos votos em cada estado, ou treze parlamentares eleitos/as, em pelo menos um terço dos estados. O objetivo é reduzir o número de partidos com acesso a financiamento público e tempo de rádio e televisão nas eleições, com vias a diminuir o número de siglas partidárias no país.

O HGPE é transmitido por emissoras de rádio (incluindo as comunitárias) e por emissoras de televisão que operam em VHF e UHF. Ele também é veiculado nos canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das Câmaras Municipais. As emissoras de rádio sob responsabilidade da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que operam fora do Distrito Federal devem veicular propaganda apenas de candidatas e candidatos à Presidência da República.

Quando foi criada, a Lei das Eleições (BRASIL, 2020b) reservava 50 minutos diários para a veiculação dos programas eleitorais. No entanto, em 2015,³⁰ esse tempo foi reduzido à metade, assim como o período de realização das campanhas, que passou de 90 para 45 dias.

Nos moldes atuais (que estavam válidos nas eleições de 2018), as emissoras são obrigadas a veicular dois blocos diários, totalizando 25 minutos cada, por 35 dias, até a

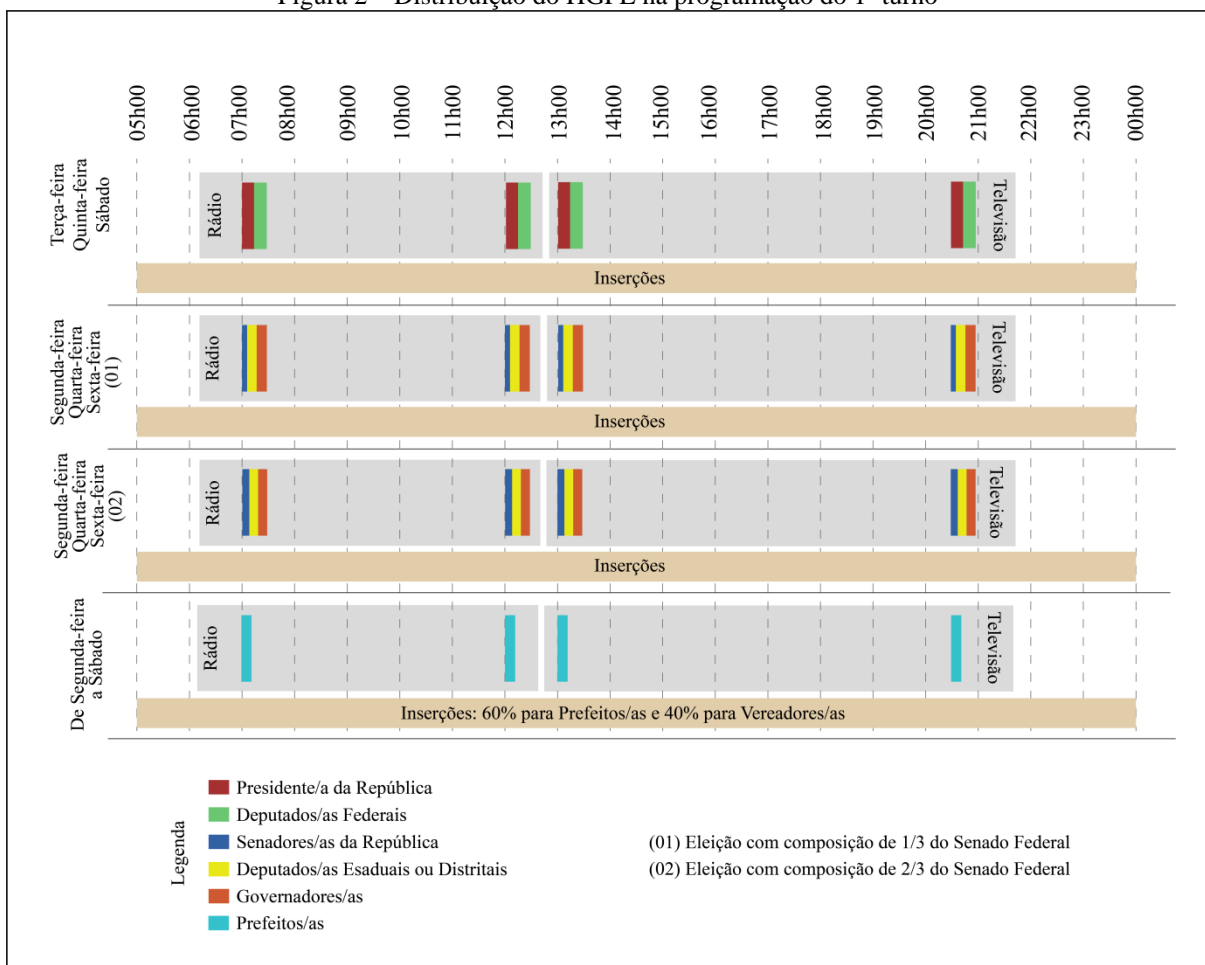
³⁰ Alteração efetivada pela Lei nº 13.165, de 2015.

antevéspera da eleição (não há veiculação de propaganda eleitoral em rádio e televisão nos dez primeiros dias de campanha eleitoral). As emissoras de rádio devem reservar os períodos de 7h a 7h25 e de 12h a 12h25, enquanto as emissoras de televisão devem reservar os períodos de 13h a 13h25 e de 20h30 a 20h55, de segunda-feira a sábado. Se houver segundo turno, os blocos diários passam para 10 minutos e são divididos igualmente entre as candidatas e os candidatos (nos casos de eleição para Prefeituras, Governos de Estado e Presidência da República).

A Lei das Eleições (BRASIL, 2020b) prevê que as inserções avulsas devem ser formatadas com duração de 30 ou 60 segundos, totalizando 70 minutos diários, e veiculadas de segunda-feira a domingo, distribuídas ao longo da programação, entre as cinco horas da manhã e meia-noite.

Na Figura 2, é possível verificar distribuições dos programas eleitorais e inserções de acordo com os dias da semana, os horários e os cargos em disputa.

Figura 2 – Distribuição do HGPE na programação do 1º turno



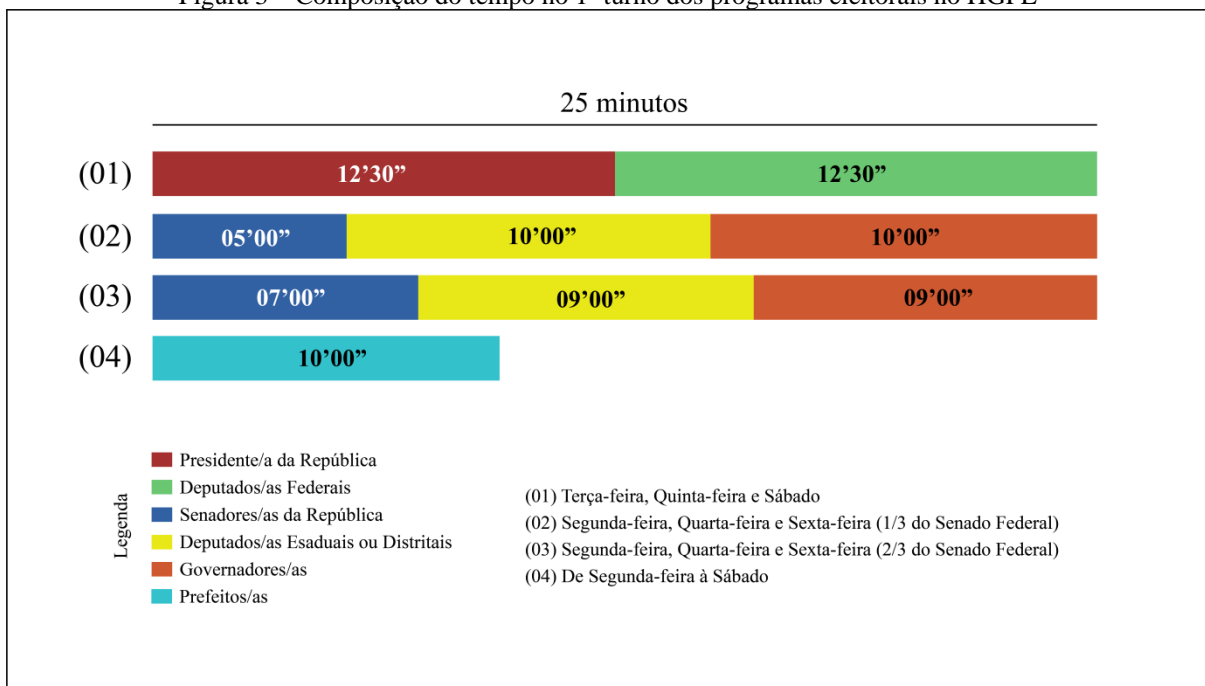
Fonte: elaborada pelo autor com base na Lei das Eleições (BRASIL, 2020b).

Nas terças-feiras, quintas-feiras e sábados são veiculados os programas de candidatas e candidatos à Presidência da República e à Câmara dos Deputados; nas segundas-feiras, quartas-feiras e sextas-feiras são veiculados os programas de candidatas e candidatos ao Senado Federal, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e aos Governos Estaduais. Nos anos em que a eleição ao Senado Federal compõe $\frac{1}{3}$ das cadeiras, o programa eleitoral possui composição interna diferente dos anos em que $\frac{2}{3}$ das cadeiras ao Senado estão em disputa, devido à existência de mais uma vaga. Além disso, caso haja segundo turno, o programa eleitoral é novamente veiculado, com igual tempo entre os dois candidatos ou candidatas.

Em anos de eleições municipais, quando a disputa envolve candidatas e candidatos às Prefeituras e às Câmaras Municipais, apenas as candidatas e candidatos a prefeito/a possuem direito à veiculação do programa eleitoral. As candidaturas à vereança só são veiculadas por meio das inserções avulsas ao longo da programação, devendo ser os 70 minutos diários divididos na proporção de 60% para candidatos/as à Prefeitura e 40% para candidatos/as à Câmara Municipal.

Na Figura 3, é possível compreender a distribuição dos programas eleitorais de acordo com a duração dos trechos destinados a cada cargo. Pode-se perceber que o tempo destinado às candidaturas à Presidência da República é superior aos dos demais cargos que concorrem pelo sistema majoritário, bem como o tempo destinado às candidaturas à Câmara dos Deputados é superior aos demais cargos que concorrem pelo sistema proporcional, embora a competição para estes cargos não sejam as que detêm maior número de competidores, indicando uma preferência de exposição midiática aos cargos de “nível federal”.

Figura 3 – Composição do tempo no 1º turno dos programas eleitorais no HGPE

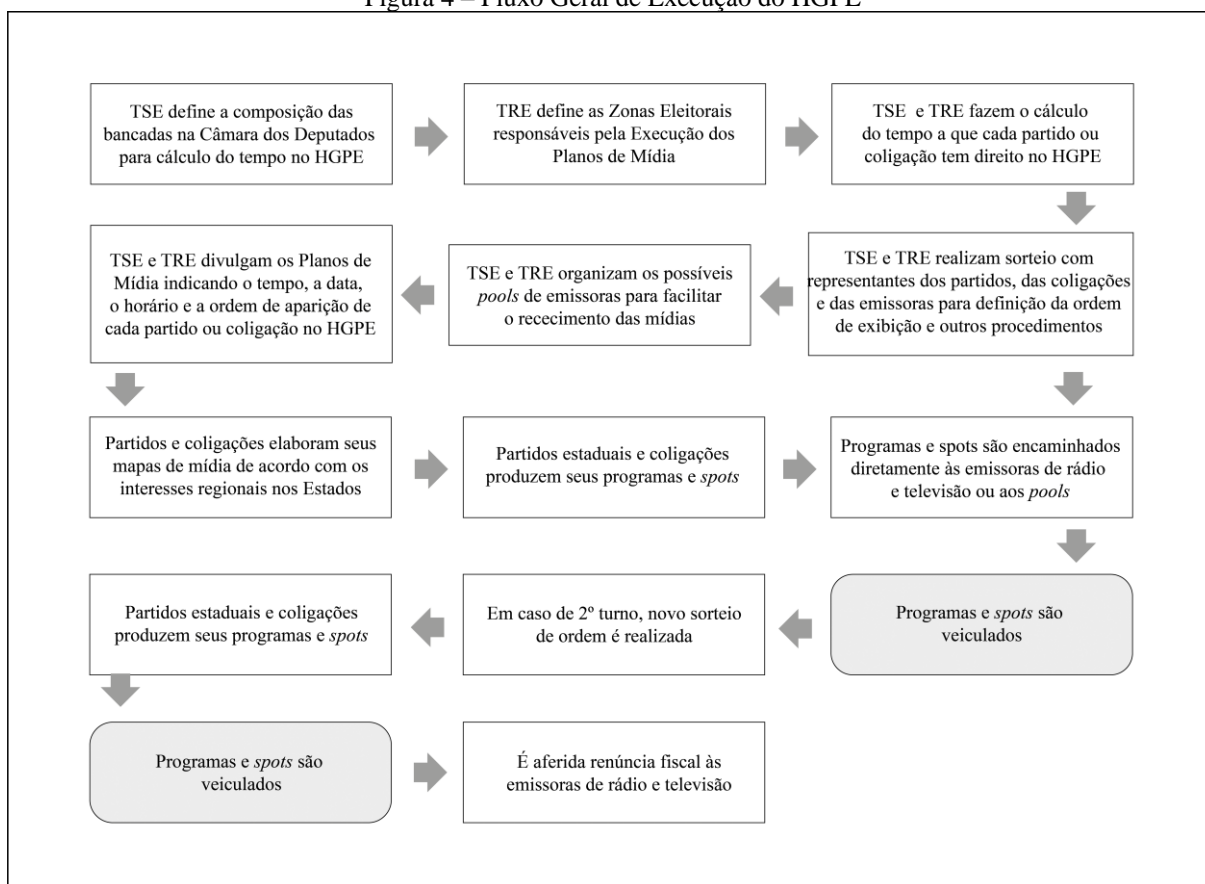


Fonte: elaborada pelo autor com base na Lei das Eleições (BRASIL, 2020).

Antes do início da campanha eleitoral, o TSE publica em Resolução as regras daquele ano com os procedimentos para a veiculação dos programas eleitorais e as inserções avulsas. Ele publica, também, a composição das bancadas na Câmara dos Deputados que estará válida para a contagem do tempo a que cada partido ou coligação terá direito. Como a composição das listas (especialmente no que se refere às coligações) varia de acordo com os distritos eleitorais e com as características dos sistemas de comunicação locais e regionais, cabe aos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) organizar a relação final de tempo, o sorteio da ordem e os procedimentos para a entrega das mídias e a formação de rede de emissoras. Somente a propaganda eleitoral de candidatos/as à Presidência da República é integralmente organizada pelo TSE em Brasília.

Na Figura 4, buscamos organizar o fluxo de execução do HGPE desde as definições legais de tempo até a aferição de renúncia.

Figura 4 – Fluxo Geral de Execução do HGPE



Fonte: elaborada pelo autor.

Diferente do FEFC, que possui uma execução inicial concentrada em âmbito federal, a execução do HGPE é majoritariamente descentralizada para o âmbito estadual e regional, com pequena interferência do partido nacional. Isso ocorre por conta das características dos sistemas de comunicação e suas abrangências geográficas. Esse fato é importante e será retomado no desenho das redes.

Em relação ao conteúdo da propaganda que será veiculada, não há interferência prévia da Justiça, pois é dada plena liberdade ao partido para fazer uso daquele espaço, devendo este assumir a responsabilidade sobre o conteúdo veiculado e sobre o uso inadequado do espaço (responsabilidade que também é compartilhada com o candidato ou a candidata exibido/a na propaganda). Tal liberdade é uma garantia do Estado para que todas as agremiações partidárias tenham espaço nos meios de comunicação que são objeto de concessões públicas, na medida da sua representatividade em âmbito federal. Assim, na medida em que aumenta o número de representantes de um partido político na Câmara dos Deputados, também aumenta o percentual de espaço a que este tem direito, nos limites estabelecidos pela Lei.

De acordo com Cervi (2010, p. 12), “o HGPE marca o momento em que o eleitor precisa começar a prestar atenção, de fato, na política”. Para ele, trata-se de um marcador público de tempo e espaço, que define a passagem da agenda eleitoral da esfera pública para a esfera privada, pois simboliza que a eleitora e o eleitor precisam passar a se preocupar com seus votos, especialmente após as restrições cada vez maiores impostas pela Justiça para a realização de ações de propaganda eleitoral:

Com o HPGE, a elite política, com candidatos às disputas, é que produz os conteúdos, sem a intervenção de nenhum ator/instituição externo aos partidos. Esses conteúdos têm um objetivo fundamental: convencer o eleitor de que determinado candidato [ou candidata] é melhor do que os demais concorrentes. E, o mais importante, através do HGPE os conteúdos informacionais (não mais noticiosos) entram diretamente nas casas dos eleitores, ou seja, a partir de então o debate sobre eleição começa na esfera privada do cidadão para depois passar ao debate público (CERVI, 2010, p. 13).

Por isso, o HGPE sempre foi percebido pelos dirigentes partidários como estratégico para as ambições eleitorais do partido, seja para a visibilidade de seus candidatos, seja para ser utilizado como barganha na constituição de coligações (CERVI, 2011). Isso porque o tempo podia ser adicionado ao dos partidos coligados.³¹ Em um país com enormes proporções territoriais e um elevado número de aparelhos de rádio e televisão, ter espaço na rotina de mídia das famílias, em horário nobre, é um recurso comunicacional extremamente relevante. Em 2016, por exemplo, uma pesquisa realizada com 15.050 brasileiras e brasileiros de todas as regiões do país apontou que 63% dos respondentes utilizavam, em primeiro lugar, a televisão para se informar sobre o que acontece no Brasil, seguido de 26% pela Internet e 7% pelo rádio (SECOM, 2016).

Embora o tempo no HGPE oferecido a cada candidato ou candidata seja curto, especialmente para os cargos proporcionais, a ação representa a oportunidade para que cada concorrente explore uma característica específica, em detrimento das propostas mais gerais do partido. É, portanto, um espaço privilegiado para “identificar a independência na formação das imagens públicas dos concorrentes aos cargos proporcionais” (CERVI, 2011, p. 109).

Em virtude do HGPE necessitar do corte de sinal da emissora de rádio e/ou televisão para ser veiculado apenas em determinado município ou região, não são todos os municípios que chegam a ter programas de televisão com candidatos e candidatas do seu município, já que não são todos os municípios que possuem sinais locais – fazendo com que aquelas eleitoras e

³¹ Nas eleições de 2018, ainda eram permitidas as coligações partidárias, sendo vedadas para as eleições proporcionais a partir das eleições de 2020.

eleitores recebam programas eleitorais das capitais, de outros estados ou de grandes cidades próximas. Por conta disso, no interior do Brasil, as emissoras de rádio, que possuem maior presença local, acabam sendo importantes veículos para a operacionalização do HGPE. Esse fato faz com que os planos de mídia do programa eleitoral e das inserções sejam negociados pelos diretórios estaduais e/ou municipais dos partidos políticos de acordo com a distribuição geográfica das emissoras e as bases eleitorais dos candidatos e candidatas. Assim, enquanto a Justiça concentrou a gestão do FEFC no órgão partidário nacional, o HGPE, por dinâmicas da cobertura geográfica das emissoras de rádio e televisão, acaba sendo gerenciado pelos partidos em âmbito estadual/local, o que é um fator relevante para a compreensão do compromisso do Estado brasileiro com a eficácia das ações de incentivo à participação política das mulheres.

Com base na análise das aparições de candidatos e candidatas a deputado/a federal concorrendo pelo estado do Paraná em 2006, Cervi (2011) demonstrou a enorme disparidade entre o tempo no HGPE que foi garantido aos homens (93,4%) e às mulheres (6,6%). Naquele ano, 10,1% das candidatas a deputada federal eram mulheres, enquanto 89,9% eram homens. Apesar disso, o estudo aponta que houve casos em que algumas mulheres ganharam mais espaço do que homens quando o partido considerou que elas teriam maiores chances eleitorais do que eles:

O tempo de televisão é destinado, preferencialmente, a candidatos que já passaram pelo teste das urnas ou que têm influência nos governos e cúpulas partidárias (no caso dos ocupantes de cargos não eletivos). Mulheres têm uma participação menor do que deveriam na divisão do horário eleitoral; no entanto, mulheres com mandato ou ocupantes de cargo por indicação tendem a ter espaços mais qualificados que homens sem mandato. Os maiores prejudicados são os candidatos [e candidatas] novos, sem mandato, preteridos em todos os sentidos. (CERVI, 2011, p. 133).

O caso específico do Paraná demonstra a importância de se ter estabelecida uma obrigatoriedade mínima de destinação de tempo às mulheres no HGPE. No entanto, embora o TSE (2018) aponte que o cumprimento da ação afirmativa seja objeto de análise pelo Tribunal, quando questionada sobre o papel da Corte na gestão do HGPE, a ex-ministra Luciana Lóssio afirmou que o Tribunal apenas determina o tempo de cada partido e faz o requerimento às emissoras. O partido político envia o conteúdo da propaganda diretamente aos canais de rádio e televisão: “eu não posso analisar a propaganda antes de ela ser veiculada, sob pena de eu estar praticando alguma censura prévia”.³² Por isso, ainda carece de aprofundamento o entendimento

³² Entrevista realizada com Luciana Lóssio.

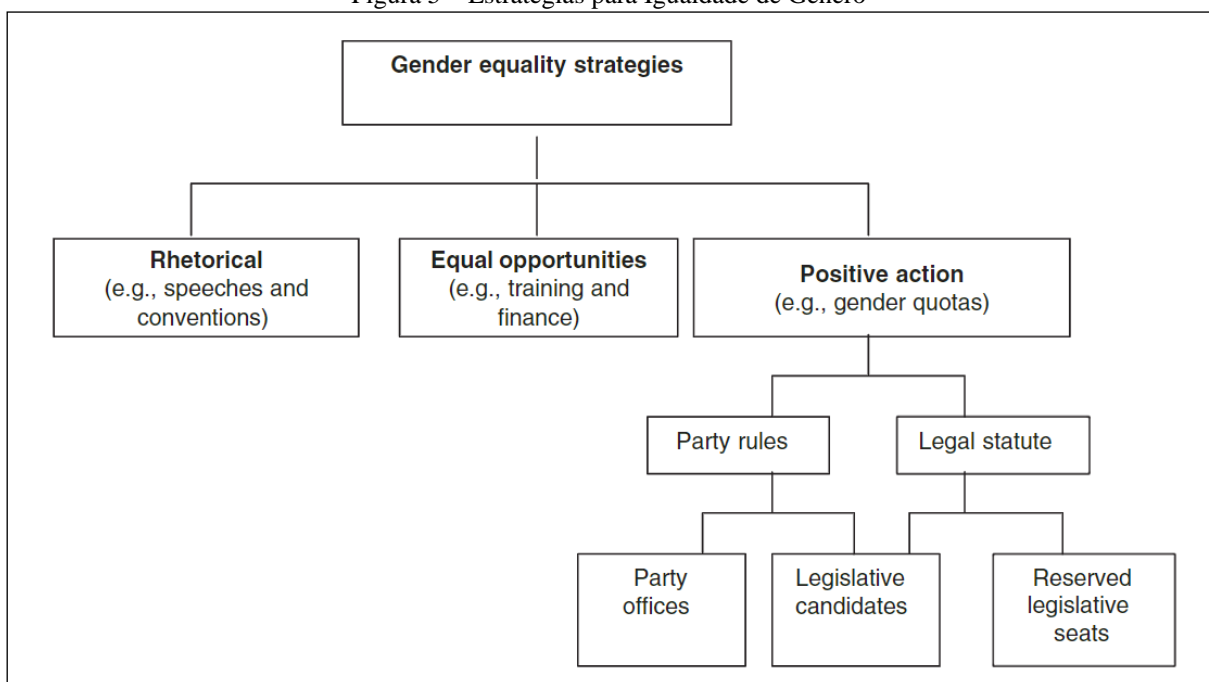
acerca de como fazer cumprir a cota de gênero no HGPE pelos partidos políticos, dada a gestão descentralizada desta política pública de comunicação.

1.3 O FEFC e o HGPE como Estratégias para Igualdade de Gênero

Nas descrições anteriores, pudemos verificar que o FEFC, de gestão mais centralizada no partido nacional, e o HGPE, de gestão mais descentralizada aos partidos nos estados, são duas ações afirmativas voltadas a dar condições para que candidatos e candidatas disseminem informações sobre suas campanhas em seus distritos eleitorais, buscando a atenção do eleitorado e o convencimento de que de que eles/elas são as melhores opções dentro de um conjunto de competidores, em uma seleção operada pelo sistema de lista aberta, em que há grande valorização do indivíduo em detrimento do partido.

Norris (2004), em seu amplo estudo sobre a engenharia inerente aos processos eleitorais, distribui as estratégias para igualdade de gênero em três categorias (Figura 5): i) retórica; ii) oportunidades iguais; e iii) ações positivas.

Figura 5 – Estratégias para Igualdade de Gênero



Fonte: Norris (2004, p. 190).

Para Norris (2004), as estratégias retóricas (*rhetorical*) são representadas por assinaturas de acordos internacionais e discursos defendendo a igualdade de gênero, que podem ser efetivas quando quem as verbaliza ocupa espaços de decisão dentro de instituições e, de fato, leva a

cabo suas promessas, mas tendem a trazer resultados mais tímidos. As estratégias de oportunidades iguais (*equal opportunities*) são aquelas desenhadas para proporcionar igualdade de condições para que as mulheres possam seguir carreiras políticas na mesma base que os homens, como ajuda financeira para os gastos de campanha, treinamento em habilidades de comunicação, oratória, mobilização de apoios para a campanha, gestão de mídia e creches e demais ações de cuidado das crianças. No entanto, esse tipo de estratégia pode beneficiar tanto homens quanto mulheres, já que nem sempre são voltadas apenas a um dos gêneros. Por sua vez, as estratégias de ação positiva (*positive action*) são estabelecidas temporariamente, até que a paridade de gênero seja alcançada, e podem ser operacionalizadas por meio de reserva de assentos no parlamento, regras estatutárias do partido para regular a posição nas listas e cotas de gênero voluntárias (sem que estejam definidas em lei ou nos estatutos).

Considerando a categorização apontada por Norris (2004), podemos considerar a reserva obrigatória de recursos do FEFC e do tempo no HGPE para as mulheres como “estratégias de ação positiva”, pois são ferramentas para dar condições mais equilibradas a elas na competição e que se encontram inseridas nos estatutos legais que regulam o processo eleitoral (Resoluções do TSE), além de ocasionarem uma redistribuição de ativos para as mulheres, ou seja, não beneficiam a todos simultaneamente. No entanto, como vimos no Quadro 4, o Brasil conta com outras estratégias para a igualdade de gênero na política, como o financiamento de programas de formação política para as mulheres com uso de um percentual do Fundo Partidário, normalmente utilizado pelos partidos em anos não eleitorais (que poderíamos considerar uma “estratégia para oportunidades iguais”, já que tem o objetivo de qualificar os quadros de filiadas para uma melhor performance político-eleitoral), bem como a possibilidade de o TSE realizar campanhas publicitárias de estímulo à participação política de mulheres, que poderíamos considerar como “estratégias retóricas”, já que dependem da vontade de quem preside a Corte e estão ancoradas na produção e veiculação de propaganda institucional.

A reflexão das ações de incentivo à luz da contribuição de Norris (2004) permite-nos compreender que elas fazem parte de um conjunto de ações políticas criadas para reverter o quadro de desigualdade de gênero e, por isso, uma ação isolada não pode ser considerada a que resulta em mais ou menos sucesso eleitoral das mulheres, sendo que uma complementa a outra.

No entanto, é importante apontar que tanto o FEFC quanto o HGPE, quando utilizados conjuntamente e nas proporções adequadas, geram maior probabilidade de aumentar as chances eleitorais das mulheres candidatas porque conduzem para o aumento das suas condições de

visibilidade. Assim, embora o HGPE seja, *stricto sensu*, uma política de comunicação, o acesso aos recursos do FEFC também influencia fortemente a capacidade comunicacional das candidatas, uma vez que ambos convergem para a viabilização e a visibilidade das ações das campanhas eleitorais, amplificando a qualidade e quantidade de ações e o alcance das mensagens produzidas no âmbito de suas campanhas. **Por isso, nossa tese é de que existe uma correlação direta entre recursos financeiros, condições de visibilidade e chances eleitorais; e que essa correlação exige ações de redistribuição de bens materiais e reconhecimento das diferenças para que o direito à comunicação não se torne um privilégio de apenas algumas mulheres.**

Por isso, a reserva de dinheiro do FEFC e de tempo de rádio e televisão no HGPE, que podemos denominar de estratégias afirmativas – na adoção do termo feita por Fraser (2006), em contraposição às estratégias transformadoras, que remodelam as estruturas que geram as desvantagens para as mulheres – fazem parte de um conjunto de “remédios” adotados pelo Estado para a correção das desigualdades de gênero na política. No entanto, suas eficácias seriam de pronto enfraquecidas caso as ações não fossem acompanhadas da política de cotas de gênero na composição das listas, pois, caso a defesa da igualdade e dos direitos das mulheres não fosse voluntariamente assumida pelos partidos, poderia haver falta de compromisso das legendas nas ações de recrutamento de filiadas e seleção de candidatas.

Para finalizar a contextualização do objeto desta tese, é importante reforçarmos que o FEFC e o HGPE possuem a intenção de proporcionar que as candidatas operacionalizem suas ações de comunicação política e eleitoral, desde sua dimensão produtiva (contratação de produtoras de vídeo, estúdios de fotografia, agências de publicidade, assessorias de imprensa, gráficas, pessoas para distribuição de materiais etc.) até sua dimensão midiática (espaço em emissoras de rádio e televisão, impulsionamento de anúncios na Internet, contratação de espaço em jornais impressos). Isso demonstra que, no centro do debate de acesso à visibilidade eleitoral, está o potencial econômico e político do indivíduo, do grupo ou da organização, que são temas centrais para os estudos relacionados ao Direito à Comunicação e à Economia Política da Comunicação (EPC). Nesta última, uma linha de inspiração marxista, há a preocupação de se investigar a influência do capital na estruturação dos sistemas e fluxos de mídia. Bolaño (2005, p. 5), um dos principais pesquisadores da área no Brasil, aponta que Marx considerou os investimentos em transporte e em comunicação como “gastos de circulação produtivos” (em oposição aos gastos de circulação comuns), pois “agregam valor à mercadoria pelo fato de serem indispensáveis como infraestrutura sem a qual a mercadoria não chega ao consumidor”.

Assim, os investimentos em transporte e comunicação comporiam o valor da mercadoria, dada a capacidade de torná-la disponível ao consumidor, tanto fisicamente (transporte) quanto em termos de informação sobre a sua existência (comunicação). Essa reflexão seminal deu origem a todo um aparato teórico que reflete como as estruturas produtivas dos meios de comunicação influenciam a política, a economia, o acesso a direitos. Por isso, para Bolaño (2005), a EPC seria central em todas as vertentes dos estudos do campo da Comunicação.

Nesta pesquisa não iremos nos aprofundar nas contribuições da EPC, que, embora bastante profícuas no entendimento de contextos de desigualdade, estão fortemente focadas na estrutura de financiamento dos meios de comunicação. Por isso, nosso foco é a mobilização dos estudos relativos ao Direito à Comunicação, tanto na sua dimensão material quanto simbólico-midiática, que, a nosso ver, pode contribuir com a compreensão das decisões tomadas pelo Estado brasileiro (em contraposição à adoção de reservas de assentos) para que as mulheres tenham condições necessárias para se apresentarem, mostrarem suas propostas, diferenciarem-se dos competidores, para então receberem os votos necessários para assumirem espaço nas estruturas formais de representação política.

PARTE II – DOS ARGUMENTOS AO DEBATE

CAPÍTULO 2 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES

O processo de representação política está no centro dos debates acerca da credibilidade da democracia nas sociedades contemporâneas ocidentais. Sua implementação envolve um processo de seleção, em que integrantes de uma comunidade decidirão quem receberá a chancela de representante, e um processo de *accountability*, no qual se estabelece um compromisso de retornar às integrantes e aos integrantes da comunidade informações sobre o desempenho e as ações de quem os representa (MIGUEL, 2013). Embora esses dois processos tenham sido objetos de uma série de reflexões ao longo dos séculos, com especial aprofundamento durante a formulação das bases teóricas que sustentaram a constituição dos Estados modernos, quando filósofos liberais clássicos³³ apontaram ser o indivíduo o detentor da sua própria agência, ou seja, de decidir o seu próprio destino, não há como tratarmos da representação política de mulheres sem tomarmos como ponto de partida as contribuições da filosofia liberal.

Quando se estabeleceu que o indivíduo é a unidade política legítima – a fonte única de poder – e, ao mesmo tempo, se promoveu um afastamento da arena política do contexto de desigualdade que diferencia as posições desses indivíduos na sociedade, o liberalismo tradicional criou um dilema para o processo de representação de pessoas que não tinham reconhecida sua plena condição de cidadania, como as mulheres.

Para Miguel (2000), a reflexão liberal clássica, com as contribuições de Hobbes e Locke, coloca a igualdade entre os indivíduos na raiz dos conflitos da humanidade, exigindo que seja introduzida uma desigualdade para controlar as tendências violentas inerentes ao ser humano. Isso se daria pela atuação de um soberano absoluto (Hobbes) ou magistrados monopolistas (Locke), a quem caberia controlar o caos. Ainda para Miguel (2000), Rousseau, que deu continuidade a essa tradição filosófica, trouxe contribuições no sentido contrário. Para ele, a desigualdade é a geradora dos conflitos e, por isso, precisa ser combatida. Essa desigualdade cria conflitos entre grupos de oprimidos e opressores e – embora Rousseau não retire dos indivíduos a fonte e a unidade de poder – traz inspiração para se encontrar soluções que reduzam seus impactos.

A visão liberal que atribui ao indivíduo a fonte de poder aliou-se à visão utilitarista, para a qual “cada um é o melhor juiz do seu próprio interesse” – argumento presente, inclusive, durante os debates para a aprovação do sufrágio feminino (MIGUEL, 2000). A partir dessa

³³ John Locke, Thomas Hobbes e Jean Jacques Rousseau.

premissa, com a chancela do voto às mulheres, passaria a depender unicamente delas a eleição de outras mulheres como suas representantes, caso essa fosse a vontade da maioria (MIGUEL, 2000), ou seja, se as mulheres quisessem determinada mulher como sua representante, bastaria que votassem nela para tal. Isso significa que o reconhecimento dos direitos políticos das mulheres seria a única barreira a ser superada para alcançar sua condição de igualdade.

Apesar de séculos terem se passado desde as contribuições desses filósofos, ainda hoje suas reflexões dão origem a debates sobre o processo de seleção de representantes nas democracias ocidentais. Exemplo disso é o argumento contrário à instituição de cotas para as mulheres, sob a justificativa de que, quando rompidas as barreiras de acesso ao voto e à possibilidade de serem eleitas, caberia a elas – enquanto indivíduos – trabalharem para conseguir se eleger, sem que houvesse a necessidade de adoção de medidas corretivas pelo Estado. Para essa linha de pensamento, os indivíduos deveriam ser livres para escolher seus representantes, sem atuação do Estado no balizamento desse processo, apenas sendo necessária sua atuação para organização dos processos de autorização (eleição).

Para superar essa ideia, a instituição de medidas que deem às mulheres (ou outros segmentos) mecanismos para influenciar a dinâmica da seleção de candidatos/as ou seu desempenho no processo eleitoral exige o reconhecimento de que as mulheres devem ser consideradas enquanto grupo e de que a pouca presença destas nos resultados eleitorais ocasiona um contexto de injustiça que desqualifica o processo decisório derivado das instituições em que elas não estejam representadas. Nesse contexto, as decisões tomadas pelos representantes eleitos não seriam legítimas, subvertendo a premissa básica da teoria liberal. Para Miguel (2000, p. 95):

qualquer justificativa para uma política de cotas implica o rompimento com a visão liberal-utilitarista de formação dos interesses. Em primeiro lugar, as decisões coletivas deixam de ser a mera agregação (através da regra da maioria) de vontades individuais oriundas da esfera privada e passam a ser o fruto da deliberação pública (Elster, 1997). Para ser considerada justa, em condições de impossibilidade da efetiva participação de todos, tal deliberação deve incluir todos os grupos relevantes da sociedade. Desta forma, os grupos fazem seu ingresso como sujeitos de direito na esfera pública.

Para investigarmos como esse debate tem sido desenvolvido e quais as principais linhas de reflexão acerca da representação política de mulheres, elaboramos uma revisão sistemática de literatura (pesquisa bibliográfica). Essa técnica “procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revistas, enciclopédias, dicionários, jornais, sites, anais de congressos etc.” (MARTINS; THEÓPHILO, 2016). Sua

finalidade é posicionar a pesquisadora ou o pesquisador acerca dos avanços, retrocessos e áreas que ainda será frutífero investigar. Permite, sobretudo, contextualizar e compreender a extensão do problema que se deseja analisar (MOREIRA, 2004). Nesta pesquisa, a revisão de literatura levantou aspectos sobre o estado da arte e o estado da pesquisa que circunda o tema e o objeto. Para isso, apropriamo-nos da classificação proposta por Noronha e Ferreira (2000, p. 193-195) que determina as características de uma revisão de literatura a partir do seu propósito, sua abrangência, sua função e seu tratamento e abordagem. Além disso, incluímos no modelo de Noronha e Ferreira (2000) a classificação da pesquisa quanto aos procedimentos de coleta e análise, ou seja, se a seleção da amostra se deu de forma exploratória ou sistemática.

Assim, esta pesquisa bibliográfica teve propósito de base, porque serve de apoio para a investigação (formulação do polo teórico). Quanto à sua abrangência, é temática, porque engloba literatura sem efetuar um recorte temporal, mas sim temático (mulheres na política). Quanto à sua função, é de atualização, pois não tem o compromisso de abordar toda a literatura acerca do tema, apenas aquela que mais permanece presente nas pesquisas em desenvolvimento na atualidade. Quanto ao tratamento e abordagem, é bibliográfica, já que busca conhecer o *corpus* bibliográfico antes de fazer qualquer revisão crítica sobre um ou outro elemento. Por fim, com nosso adendo em relação aos procedimentos de coleta e análise, é sistemática, porque utilizamos critérios específicos para seleção do conjunto bibliográfico analisado. No Quadro 5, é possível visualizar de maneira estruturada as características da revisão bibliográfica desta tese.

Quadro 5 – Classificação da Revisão de Literatura

TIPO DE CLASSIFICAÇÃO	CLASSIFICADA COMO
Propósito	De base
Abrangência	Temática
Função	De atualização
Tratamento e abordagem	Bibliográfica
Coleta e Análise	Sistemática

Fonte: adaptado de Noronha e Ferreira (2000).

A revisão sistemática de literatura pressupõe que a pesquisadora ou pesquisador terá definido uma estratégia de investigação sobre o *corpus* bibliográfico, delimitando uma amostra a partir de critérios de relevância e abrangência. Este tipo de investigação contribuiu com a elaboração do chamado “estado da arte”, bem como do “estado da pesquisa”, e evita que a pesquisa recaia em redundância, considerando que outras pesquisadoras ou pesquisadores já possam ter tido avanços sobre aquele tema. Sendo a Ciência um processo de constante construção, é necessário conhecer tanto as autoras e os autores canônicos – aquelas/es com

conceitos mais consolidados no campo – quanto as pesquisadoras e os pesquisadores que têm trabalhado tais conceitos para a compreensão de fenômenos contemporâneos, avaliando suas perspectivas e agendas de pesquisa. Por isso, a leitura do *corpus* selecionado na amostra serviu para identificar tanto autoras e autores canônicas quanto pesquisadoras e pesquisadores que os mobilizam em seus estudos mais recentes.

Na pesquisa, utilizamos quatro bases de dados acadêmicos e nove termos nas línguas portuguesa, inglesa e espanhola desde o início dos registros até o ano de 2017. Os termos (palavras-chave) foram escolhidos para dar conta de três situações: a primeira refere-se ao tema da “representação política”, que adicionada à palavra “mulheres” permite a coleta de trabalhos que abordam o tema principal desta tese. A segunda refere-se à junção do termo “mulheres” a “partidos políticos”, uma vez que, nessas instituições, ocorre a execução e a distribuição dos recursos provenientes das ações de incentivo objeto deste estudo. A terceira refere-se à união de “mulheres” com “campanha eleitoral”, para dar conta do contexto em que as ações de incentivo acontecem e identificar trabalhos que demonstrem as peculiaridades do processo eleitoral e da comunicação política nas campanhas de mulheres. O Quadro 6 apresenta as três situações desdobradas de acordo com a base de dados e a língua utilizada no filtro da pesquisa.

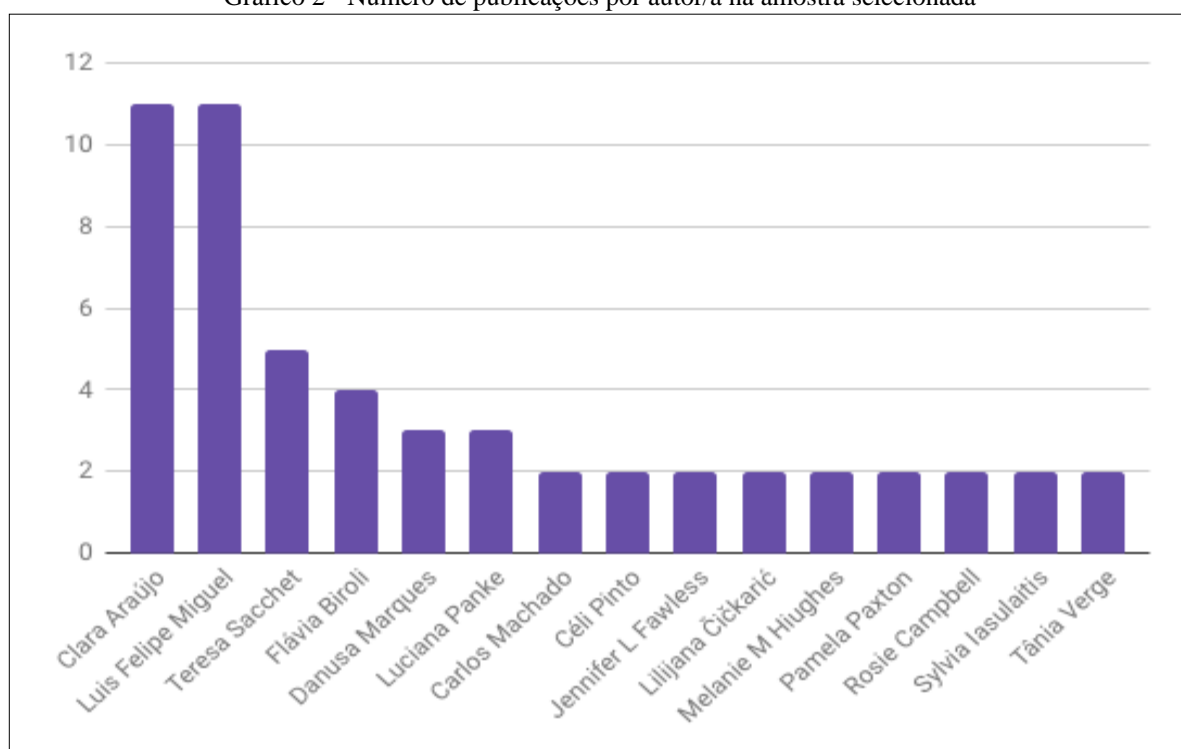
Quadro 6 – Relação de bases de dados, idiomas e termos utilizados para seleção da amostra

IDIOMA	ProQuest (<i>Political Science Review</i>)	EBSCO	Portal da Capes	Banco de Teses e Dissertações
Português	mulheres + representação política	mulheres + representação política	mulheres + representação política	mulheres + representação política
	mulheres + partidos políticos	mulheres + partidos políticos	mulheres + partidos políticos	mulheres + partidos políticos
	mulheres + campanha eleitoral	mulheres + campanha eleitoral	mulheres + campanha eleitoral	mulheres + campanha eleitoral
Inglês	<i>women + political representation</i>	<i>women + political representation</i>	<i>women + political representation</i>	-
	<i>women + political parties</i>	<i>women + political parties</i>	<i>women + political parties</i>	-
	<i>women + electoral campaign</i>	<i>women + electoral campaign</i>	<i>women + electoral campaign</i>	-
Espanhol	<i>mujeres + representación política</i>	<i>mujeres + representación política</i>	<i>mujeres + representación política</i>	-
	<i>mujeres + partidos políticos</i>	<i>mujeres + partidos políticos</i>	<i>mujeres + partidos políticos</i>	-
	<i>mujeres + campañas electorales</i>	<i>mujeres + campañas electorales</i>	<i>mujeres + campañas electorales</i>	-

Fonte: elaborado pelo autor.

O resultado foi a coleta de 931 artigos e 25 teses ou dissertações, que submetemos a uma avaliação quanto à duplicidade, uma vez que um mesmo artigo pode ter aparecido em mais de uma base, mais de uma vez. Em seguida, dos artigos e teses ou dissertações mantidos, passamos a avaliá-los quanto à prioridade de leitura. A prioridade, neste caso, foi elaborada com base na proximidade do título e do resumo com o problema de pesquisa desta tese. Assim, o recorte resultou em 155 publicações de alta relevância (ou seja, alta aproximação com o problema de pesquisa), que agrupamos de acordo com o nome das autoras e dos autores com mais de um trabalho, resultando na distribuição constante do Gráfico 2.

Gráfico 2 - Número de publicações por autor/a na amostra selecionada



Fonte: elaborado pelo autor.

O uso das bases de dados apontou as pesquisadoras Clara Araújo, Teresa Sacchet, Flávia Biroli, Danusa Marques e Luciana Panke, bem como o pesquisador Luis Felipe Miguel, como aqueles que mais publicaram artigos em revistas indexadas abordando a questão da representação política das mulheres sob perspectivas que se mostraram aderentes ao escopo desta pesquisa. Clara Araújo é pesquisadora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e a amostra inclui trabalhos relativos à realidade das mulheres dentro dos partidos políticos; os textos de Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli abordam temas relativos à democracia, à desigualdade e às dinâmicas de desvantagem que incidem sobre as mulheres. Alguns artigos

foram, inclusive, elaborados em parceria. Ambos pertencem ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, assim como a pesquisadora Danusa Marques, que tem trabalhos voltados à questão da representatividade dos/as representantes políticos/as. Teresa Sacchet é pesquisadora da Universidade Federal da Bahia, e seus artigos abordam os obstáculos enfrentados pelos grupos politicamente minoritários, em especial as mulheres, para a representação política, com um foco especial na questão do financiamento eleitoral. Luciana Panke é pesquisadora da Universidade Federal do Paraná e desenvolve pesquisas acerca de comunicação política e das campanhas eleitorais de mulheres, tendo feito um importante estudo³⁴ sobre os principais tipos de posicionamento das mulheres em suas propagandas eleitorais na América Latina.

As contribuições da leitura dos trabalhos provenientes da pesquisa bibliográfica serão desdobradas no decorrer do relatório e foram importantes para rastreamos conflitos empíricos a partir da macrocontrovérsia de partida, ou seja, existência de ações afirmativas em relação ao acesso a dinheiro e espaço de mídia para mulheres dentro do processo eleitoral criadas pelo Poder Judiciário. Para isso, verificamos as principais contribuições das pesquisadoras e dos pesquisadores em seus artigos relacionados ao assunto e nos conjuntos de autoras e autores por eles/as mobilizados/as e organizamos um glossário (Quadro 7), apresentando o conjunto de argumentos que são centrais para rastrear os *actantes* e interpretar suas associações.

Quadro 7 - Glossário de Conceitos e Argumentos (*statements*)

CONCEITO TEÓRICO	CONFLITO EMPÍRICO	AUTORES/AS
PROVENIENTE DO <i>CORPUS</i>		
Representação política	A democracia em sociedades complexas exige mecanismos que permitam à população participar das decisões políticas do Estado.	Hanna Pitkin Pierre Bourdieu Luis Felipe Miguel
Campo político	A atuação política possui regras que fazem parte das articulações do seu microcosmo, constituindo hierarquias de poder e de influência.	Pierre Bourdieu
Desigualdade de gênero na política	Há variáveis estruturais derivadas de um processo de dominação masculina que dificultam o acesso e a atuação das mulheres na esfera pública.	Iris Marion Young Nancy Fraser Anne Phillips Flávia Biroli Pierre Bourdieu

³⁴ *Campanhas eleitorais de mulheres: desafios e tendências* é uma obra que apresenta a análise de 21 casos de campanhas de mulheres para eleições presidenciais, em 11 países da América Latina, desde o ano de 2010.

Redistribuição	É necessário redistribuir recursos econômicos para equiparar direitos a determinados grupos.	Iris Marion Young Nancy Fraser
Reconhecimento	São necessárias políticas de reconhecimento quando se nega a um membro da sociedade a possibilidade de participar e interagir na esfera pública par e passo com os demais membros.	Nancy Fraser
Política de Presença	Grupos precisam ser representados por indivíduos que compartilhem perspectivas sociais de seus membros.	Anne Phillips
Perspectiva social	As mulheres compartilham certas experiências derivadas de suas posições sociais que devem ser incorporadas nas decisões políticas para tornar o sistema político mais representativo.	Iris Marion Young Nancy Fraser Anne Phillips
Cotas de gênero	O poder público deve corrigir injustiças no acesso das mulheres a determinados direitos, inclusive políticos.	Iris Marion Young Nancy Fraser Anne Phillips
Comunicação Eleitoral	O sucesso eleitoral exige que diversas ferramentas de comunicação sejam mobilizadas para informar e persuadir o eleitor a votar em um candidato ou candidata.	Luciana Panke
CONCEITOS EXTERNOS AO <i>CORPUS</i>		
Direito à comunicação	O ser humano precisa ter garantido o direito de receber, produzir e veicular mensagens de seu interesse, mesmo no contexto em que a mediação comunicacional seja operada por interesses políticos e/ou econômicos.	Sean MacBride <i>et al</i> Murilo Cesar Ramos

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao Glossário de Conceitos e Argumentos, adicionamos o conceito de direito à comunicação que, embora não tenha sido proveniente dos recortes temáticos realizados, refere-se a um conceito necessário para a interpretação dos achados da pesquisa. Tal conceito será aprofundado no Capítulo 4. Dessa forma, passaremos a desdobrar os conceitos dos mais gerais aos mais específicos.

2.1 Representação Política e Desigualdade

A obra *The Concepts of Representation*, de Pitkin (1967), é considerada um tratado clássico acerca do conceito de representação política. Nela, a autora segmenta o processo de representação em quatro categorias: formalista; simbólica; descritiva; e substantiva.

A questão que norteou a contribuição de Pitkin (1967) era como tornar presente o que não estava presente. Isso porque a representação política surge da necessidade de, na formulação das decisões políticas, considerar a vontade do povo sem que o povo seja consultado a cada decisão tomada. Pitkin (1967) buscou desconstruir a visão de que a representação seja constituída apenas a partir da delegação de poder, como defendia Rousseau (1999). Para ela, a

representação deve ser vista não só na sua formalidade, mas também na sua substancialidade. Ou seja, trata-se de uma relação em que tanto as regras quanto o conteúdo da representação importam.

Para Pitkin (1967), a representação formalista é aquela precedida por arranjos institucionais que darão início a ela. É integrada por duas dimensões: a autorização e a *accountability*. A autorização é o processo no qual o indivíduo receberá o *status* de representante; e a *accountability* é o processo de controle por parte dos representados sobre o desempenho do representante. É uma visão que enfoca o ambiente normativo (a forma) da representação.

Na representação simbólica, o representante significa algo para o representado e atua por ele (*stand for*). É o tipo de representação, por exemplo, em que o representado deposita, na figura de um líder, as expectativas de uma vida melhor.

A representação descritiva, por sua vez, enfoca a questão da semelhança entre o representante e o representado. Ela explica que neste caso a existência de tal semelhança seria razão suficiente para que o representante substitua o representado nos espaços de decisão.

A representação substantiva é, por sua vez, a que Pitkin (1967) considera mais adequada. Nela, o representante está em “atividade de representação” e toma decisões em favor e no interesse dos representados e não apenas por compartilhar com eles determinadas características (a exemplo do sexo, da raça ou da orientação sexual). Significa dizer que o representante será o porta-voz das demandas trazidas por aqueles que o autorizaram atuar em defesa dos seus interesses.

Os conceitos de Pitkin (1967) estão atrelados à reflexão entre a relação de representante (delegado) e representado (constituinte) e a como fazer com que exista um processo contínuo de representação em que ambos estejam satisfeitos. No entanto, Pitkin não chega a refletir em profundidade sobre situações contemporâneas ligadas ao tema da exclusão de grupos sociais das instâncias de representação política, tampouco sobre as condições de desigualdade no processo de seleção dos representantes. Fatores que limitam o acesso de determinados indivíduos às esferas de representação em função da posição estrutural que ocupam na sociedade podem deslegitimar o processo de representação pois eles podem nunca chegar a ocupar a posição de representantes. Assim, tão importante quanto alcançar substantividade no processo de representação é entender como os fatores limitantes para se chegar à condição de representante impactam na qualidade da democracia representativa.

Na onda da crise enfrentada pelos regimes democráticos pelo mundo a partir do final do século XX que derivou dos debates sobre a qualidade da democracia, Young (2000) entende que as críticas à lógica da representação são motivadas por uma compreensão equivocada da ideia do que seja representação. Embora as instituições políticas não tenham contribuído para melhorar sua própria credibilidade, por meio da aproximação entre as pessoas e seus representantes, a representação não pode ser vista como mera relação de delegação. Pensar que o representante deva ser somente um intermediário que atue em substituição ao povo e seja o porta-voz fidedigno das vontades do povo encobre problemas relativos à homogeneização da vontade (vontade de quem ele deve ter como referência?) e da busca pelos interesses comuns (interesses de quem devem ser protegidos?). Nessa perspectiva, a crítica à representação vem agregada à ideia de que a existência de representantes dificulta a participação popular na tomada de decisões políticas.

No entanto, a representação política não se refere simplesmente à delegação de poder, como já apontava Pitkin (1967). É certo que o distanciamento entre o povo e os espaços políticos, bem como do processo de tomada de decisão, resulta em desinteresse e alienação. Por isso Young (2000), na linha de Pitkin (1967), defende que o modelo ideal de democracia exige mais do que a delegação; deve-se instituir um processo constante de relacionamento entre representante e representado. Para ela, a democracia comunicativa apresentada por Habermas é um modelo interessante nesse sentido porque estabelece que a política se faz com o envolvimento do povo nos debates e que esses debates levam às decisões políticas. Em sua argumentação, entretanto, aponta que isso não significa dispensar a necessidade do representante. Para ela, a questão da representação não corresponde à ideia de delegar poder a um indivíduo para falar em lugar de outros, mas sim de autorizar este membro a atuar no campo de político de forma que seja possível aos indivíduos que o elegeram a responsabilização por posições que se coloquem como incoerentes. Além disso, quanto mais instâncias participativas houver entre representante e representado, melhor será a qualidade da representação. Para Young (2006, p. 148), “a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante”, já que o representante irá se afastar dos eleitores inevitavelmente, mas deve estar conectado a eles e eles conectados entre si.

Young (2006) evoca então o conceito de *différance* de Derrida para atrelar a ideia das políticas da diferença à representação democrática. O conceito de políticas da diferença tenta demonstrar a importância de reconhecer as distinções que unem determinados sujeitos sem

dizer que todos sejam idênticos e sem dizer que as diferenças os fazem contrários. A finalidade do reconhecimento das diferenças é promover ações de redistribuição, tanto material quanto simbólica, buscando causar uma compensação pela desigualdade. Mas a qual desigualdade Young refere-se? Justamente aquela que dificulta ou impede que grupos excluídos acessem espaços de atuação política em virtude de características como seu gênero. Assim, colocava-se um dilema central para o debate sobre a representação política de mulheres: dever-se-ia oportunizar que mais mulheres ocupem os espaços de representação porque o fato de serem mulheres as fazem melhores porta-vozes dos interesses das mulheres; ou o que importa é fazer com que os interesses das mulheres sejam incorporados aos processos de decisão política, independentemente de quem os carregue até lá?

Em virtude desse dilema, na esteira das lutas feministas do século XX, foi necessário estabelecer que não bastava selecionar representantes que compartilhassem ideias semelhantes com grupos excluídos para que esses grupos se vissem representados nas instâncias de poder e deliberação. Era necessário que esses representantes guardassem alguma semelhança com o grupo excluído, pois frente a determinadas situações poderiam decidir de maneira semelhante à forma como seus representados decidiriam. Isso causou uma revalorização da ideia de representação descritiva, embora tal conceito tenha sido considerado pela ciência política como ingênuo e insatisfatório (MIGUEL; BIROLI, 2014), inclusive por Pitkin (1967).

A representação descritiva é central na obra de Phillips (1995). Ela direciona seu argumento definindo que a exclusão política deve ser resolvida pela instituição de uma “política de presença” – ponto seminal para a adoção das cotas para as mulheres nas esferas de representação. Phillips (1995) reconhece que a qualidade da representação, grande preocupação de Pitkin (e de Young), é algo relevante e exige rígidos mecanismos de prestação de contas (*accountability*) e responsabilização que vincule o desempenho dos representantes em relação aos interesses que afirmam representar. No entanto, esse tipo de representação não resolveria o problema da exclusão política de grupos marcados pelo gênero, etnia ou raça. Tal exclusão geraria demandas por presença política, fazendo com que a política de ideias³⁵ seja desafiada pela política de presença. Phillips (1995) entende que, por mais que a democracia liberal tenha trazido para a arena política as diversidades encontradas na sociedade, representadas pelas

³⁵ Na política de ideias (que pode ser entendida como a corrente do republicanismo cívico), os eleitores devem escolher seus representantes a partir de suas propostas e plataformas políticas, já que o interesse é buscar a "vontade geral". O que importa é “se meu representante pensa como eu”. Então, mecanismos de *accountability* promoveriam o controle da representação. Nesse escopo, para a política de ideias, “o que interessa não é se as mulheres são escolhidas representantes, mas se as reivindicações e interesses femininos são expressos, ainda que por homens, nos locais de deliberação” (MIGUEL, 2013, p. 205).

diferenças de opiniões, preferências e de crenças, não se pode dizer que a demanda por inclusão política seja resolvida apenas pela incorporação dessas diferenças “intelectuais” nas esferas de representação. Seria necessário que integrantes dos grupos excluídos, que compartilham experiências semelhantes, também ocupem esses espaços. Por isso, ela questiona se é concebível, por exemplo, que uma pessoa branca substitua uma pessoa negra na representação das pessoas negras na formulação de programas de igualdade racial. A autora aponta que até é possível que a pessoa branca possa compartilhar ideais semelhantes ao das pessoas negras, mas não se pode dizer que sua presença torna aquele espaço mais representativo. Para a autora, essa noção de representação que considera as experiências de grupos excluídos teve origem com as lutas das classes trabalhadoras para se verem representadas nas instituições democráticas europeias do final do século XIX e início do século XX. Havia notadamente uma tensão entre os princípios liberais mais clássicos e os argumentos provenientes da teoria marxista, que teve a dominação e a opressão da classe trabalhadora como principal conflito empírico.

Em *The Politics of Presence*, Phillips (1995) busca demonstrar a importância de os grupos excluídos estarem representados por seus semelhantes nos espaços onde a representação se faça necessária.³⁶ A autora argumentará que a inclusão das diferenças³⁷ no processo de formulação de políticas públicas não é suficiente para torná-lo mais justo. Para que isso aconteça, seria necessária a adoção de medidas corretivas, como as cotas de gênero. Miguel e Biroli (2014) comentam, no entanto, que a própria Phillips aponta que as cotas possuem um elemento contraditório. Elas fazem do sexo um critério para o acesso das mulheres à elite política, enquanto deveriam tornar o sexo irrelevante para determinar se uma pessoa acessará a arena política formal; por isso, podem motivar o preconceito contra quem se beneficia delas.

O ponto crucial do debate acerca da instituição de cotas para grupos politicamente excluídos pode ser refletido a partir de duas questões-chave: a) o que justifica o fato de um grupo merecer acesso a mecanismos para estímulo à sua presença política nas esferas de representação (seriam só as mulheres? As pessoas negras? As pessoas LGBT? E as crianças? Afinal, o que delimita esses grupos? E ainda, é possível se falar em interesses comuns aos membros desses grupos?)? E b) ao reconhecer que um grupo mereça determinada medida corretiva, como afirmar que o acesso de integrantes desses grupos torne o processo de

³⁶ A autora não quer substituir a ideia de que as propostas e os valores dos representantes são importantes, mas demonstrar a necessidade de adoção de mecanismos descritivos para correção das desigualdades.

³⁷ Fazendo referência às políticas da diferença de Young.

representação mais adequado e justo (e não que ele atue a partir dos seus próprios interesses individuais)?³⁸

A resposta a essas questões exige, em primeiro lugar, que deixemos de lado a ideia de que exista uma identidade compartilhada entre os indivíduos excluídos do processo de decisão política.³⁹ Tanto para Young (2000) quanto para Fraser (2006), as mulheres não constituem um grupo a partir da interpretação de grupo como o agrupamento de elementos que compartilham uma mesma identidade. Para Young (2006, p. 157), “o representante não pode retratar nem a identidade de qualquer outra pessoa nem a identidade coletiva de um eleitorado”.

Para demonstrar o que as mulheres compartilham entre si que legitima a ideia de políticas da diferença, Young (2006) diferencia interesses de opiniões. Para ela, interesse é aquilo que afeta ou é importante para as metas do indivíduo no futuro. Dada a escassez de recursos, os interesses entre os indivíduos podem conflitar, sendo difícil que os indivíduos de um mesmo grupo busquem os mesmos interesses.

Opinião, por sua vez, são os valores, princípios e prioridades assumidos pelo indivíduo. As opiniões compõem os sistemas plurais de ideias e crenças e podem ter um caráter religioso e derivar de uma visão de mundo ou de sistemas disciplinares. As opiniões são múltiplas e não se pode esperar que os grupos compartilhem necessariamente as mesmas opiniões.

Quando Young (2006) assume que as mulheres não guardam interesses e opiniões comuns, fica mais ameno o conflito direto com as correntes filosóficas liberais, mas ainda não se resolve o problema da representação de grupos. Por isso, Young (2006) passa a afirmar que as mulheres não são iguais e não possuem os mesmos interesses, porém elas podem compartilhar entre si uma mesma perspectiva social. Para ela:

os grupos sociais estruturais não devem ser pensados de acordo com uma lógica substancial, que os definiria segundo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os seus membros e constituiriam suas identidades, mas a partir de uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades. (YOUNG, 2006, p. 161).

³⁸ Essa era uma grande preocupação de Rousseau (1999) e de Pitkin (1967), e uma reflexão sobre seus efeitos foi bem elaborada por Bourdieu (1990) ao tratar do conceito de “fetichismo político”. Sobre esse conceito, Bourdieu aponta que a delegação representa uma espécie de ato de magia capaz de fazer existir, sob a forma de uma pessoa fictícia, uma série de indivíduos justapostos. O poder simbólico adquirido por esse ser “mágico”, que está substituindo um coletivo de pessoas, gera o que considera “efeito de oráculo”, ou seja, a condição pela qual o porta-voz legitima-se como autoridade frente à ausência dos mandatários. Assim, “o porta-voz, mero substituto simbólico do povo, é realmente o povo no sentido em que tudo o que ele diz é a verdade e a vida do povo” (BOURDIEU, 1990, p. 197). Isso geraria um contexto de alienação política.

³⁹ Phillips (1995) é uma das autoras que irá recorrer ao conceito de identidade.

O conceito de perspectiva social é central na obra de Young (2000; 2006) e busca dar conta de grande parte da crítica depositada na questão da representação de grupos. Isso porque, quando se diz ser necessário que as mulheres acessem os espaços de representação formal, não significa que as mulheres eleitas irão representar os interesses e as opiniões das eleitoras como se atuassem em substituição a elas (representação descritiva na visão de Pitkin). No entanto, uma representante mulher, por ter histórias, experiências e compreensões sociais derivadas do seu posicionamento social enquanto mulher (estruturalmente marcado pela dominação masculina),⁴⁰ terá pontos de vista mais próximos dos das demais mulheres. Para Young (2006, p. 164), “a perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam”. Por isso, propiciar a representação de grupos que compartilham as mesmas perspectivas permite a “construção de um público democrático comunicativo que tem como objetivo construir justiça” (SACCHET, 2012, p. 408). Importante frisar que o conceito de perspectiva social também será assumido por Anne Philips nas suas obras mais tardias (MIGUEL, 2013).

O conceito de perspectiva social figura-se como solução mais razoável para a justificativa da implementação de cotas a partir do argumento da representação descritiva e da política de presença, pois, mesmo sem recorrer à ideia de identidade, sedimenta que existe sim algo nas mulheres que demonstra a necessidade de ações corretivas para forçar sua inclusão política. Young (2000, p. 142) reforça isso dizendo que “as mulheres possuem experiências similares que apenas outras dentro do seu grupo podem entender com o mesmo imediatismo”.

No entanto, a questão sobre a implementação de ações afirmativas para outros grupos que também compartilham perspectivas sociais semelhantes ainda não está esgotada. Há grupos em que não há demanda por presença (como as crianças), enquanto outros ainda lutam por mecanismos de estímulo à inclusão nos espaços de decisão (pessoas negras, LGBT, indígenas etc.). Sobre isso, Miguel e Biroli (2014, p. 62) salientam que:

Se o sexo biológico é aceito como uma variável dicotômica discreta, com a proporção entre os grupos na população se mantendo mais ou menos estável, as cotas por sexo são de implementação pouco controversa. Outras clivagens sociais não possuem as mesmas características. É necessário discutir quem pertence ao grupo beneficiado, quando as fronteiras não são evidentes – onde está a linha divisória entre negros e não negros? [...] Que posições nas manifestações de desejo ou de comportamento estabelecem alguém como gay?

⁴⁰ Conceito de dominação apresentado por Bourdieu (1990).

Por isso, a aceitação do sistema de cotas em virtude da dicotomia “homem” *versus* “mulher” é de mais fácil acomodação pelas regras democráticas liberais do que outras variáveis. Além disso, em relação à representatividade da mulher eleita em relação às demandas das mulheres eleitoras (ou mesmo de movimentos de mulheres), é importante destacar que o conceito de perspectiva social não dá conta desse problema de maneira unidimensional. Isso porque as mulheres, além de ocuparem posições sociais em função do gênero, ocupam outras posições em função da raça, da classe social, da etnia, da orientação sexual, da idade e até mesmo da região em que vivem. Por isso, uma mulher ocuparia uma série de diferentes posições que lhe permitiria interpretar fenômenos e reagir a diferentes pressões de maneira muitas vezes contraditória.

Assim, as ações afirmativas constituídas a partir de critérios de gênero para a melhoria dos processos de representação política seriam medidas descritivas necessárias para iniciar a transformação da democracia, sem que elas, por si só, causem uma correção imediata e substancial em termos de representatividade. Em outras palavras, criar formas de as mulheres acessarem os espaços de poder seria uma das etapas para que as instituições democráticas sejam, no futuro, mais representativas.

Por isso, importa-nos agora entender com maiores detalhes como a clivagem de gênero gera contextos de desigualdade, dificultando o acesso das mulheres às arenas formais de representação política.

2.2 As Dinâmicas de Desvantagem

É grande a quantidade de estudos feministas que abordam os fatores que levam a um contexto de desigualdade entre homens e mulheres nas sociedades contemporâneas, especialmente desde a importante obra de Beauvoir (1970), que tratou o gênero como um constructo social. Por isso, para fins de entendimento das desigualdades que geram dinâmicas de desvantagem às mulheres no acesso à política formal, abordaremos aqueles fatores mais presentes no *corpus* do levantamento bibliográfico.

Para operacionalizar este tópico, agrupamos as dinâmicas de desvantagem em três dimensões com o objetivo de estabelecer uma ordem lógica de raciocínio, partindo dos temas mais amplos aos temas mais específicos. São elas: i) desvantagens estruturais, derivadas dos efeitos de uma sociedade patriarcal e androcêntrica (*male-centered*); ii) desvantagens de desempenho político, derivadas da atualização do campo político como masculino, do condicionamento da atuação das mulheres em temas relativos ao cuidado (*care politics*) e da

formação das carreiras políticas; e iii) desvantagens de desempenho eleitoral, derivadas do sistema político, das dinâmicas internas dos partidos políticos e do acesso a financiamento eleitoral.

Quando tratamos das desvantagens estruturais que incidem sobre as mulheres, estamos tratando, nas palavras de Bourdieu (2011, p. 196), das “condições sociais de acesso à política”. Nesse sentido, a primeira delas é a divisão sexual do trabalho. Para Biroli (2018, p. 21), “as hierarquias de gênero, classe e raça não são explicáveis sem que se leve em conta essa divisão, que produz, ao mesmo tempo, identidades, vantagens e desvantagens”.

Pensar na divisão sexual do trabalho significa refletir como as relações laborais num sistema capitalista e patriarcal posicionam as mulheres como “um grupo onerado pelo cotidiano de trabalho prestado gratuitamente, direcionado a ocupações específicas, menos remunerado que os homens que desempenham as mesmas atividades e sub-representado na política” (BIROLI, 2018, p. 23). Por isso, a autora reconhece que a divisão sexual do trabalho é a base fundamental para compreender a produção do gênero nas sociedades contemporâneas, atingindo as mulheres também de acordo com suas posições de classe e de raça.

O tema é fundamental para entender a dificuldade histórica de acesso das mulheres à política porque deriva da relação entre esfera privada e esfera pública, na qual às mulheres couberam as atividades de cuidado doméstico, enquanto aos homens couberam as atividades de sustento familiar, configurando uma forma de exploração involuntária do trabalho da mulher. Essa relação cria assimetrias entre homens e mulheres, situando eles em posição vantajosa dada sua menor dedicação em relação ao trabalho doméstico (cuidado do lar, dos enfermos, dos filhos e filhas),⁴¹ fazendo com que tenham tempo disponível para se dedicarem à sua atuação na esfera pública, ou seja, para “fazer política” (BIROLI, 2018). Aliás, tempo e política são elementos que andam juntos, pois é praticamente inviável construir uma presença pública (não remunerada) sem que se tenha tempo livre (BOURDIEU, 2011) e sem que impacte na obtenção de remuneração por meio mercado de trabalho formal. Além disso, a divisão sexual do trabalho também produz assimetrias entre as mulheres, porque o tempo livre necessário para se fazer política pode ser garantido por aquelas que possuem condições financeiras suficientes para terceirizarem o trabalho doméstico (BIROLI, 2018). De uma forma ou de outra, a questão sobre quem irá cuidar do ambiente doméstico é determinante para proporcionar a autonomia e o tempo necessário para assumir outros compromissos. Esse contexto contribuiu para termos tanto um parlamento altamente masculino, quanto um parlamento integrado majoritariamente

⁴¹ Em relação ao trabalho doméstico remunerado, a vantagem advém tanto de ser homem quanto de ser patrão.

por pessoas brancas e proprietárias. Assim, a questão do acesso a tempo livre e a condições financeiras e da conquista de autonomia em relação ao cuidado doméstico passam a constituir a primeira dimensão de desvantagens que limitam o acesso eficaz das mulheres à arena política.

A segunda dimensão de desvantagens agrega os fatores relacionados ao desempenho na esfera pública (e não apenas as condições estruturais de acesso), dos quais consideramos a percepção do campo político como espaço do homem e o balizamento da atuação das mulheres para áreas relacionadas às políticas do cuidado, que acaba por constituir um lócus de atuação feminina atrelado a temas ligados ao pensamento maternal (infância, saúde, educação, assistência social), que retorna a perspectiva ligada à presença da mulher na esfera privada.

Quando Bourdieu (2011) formula o conceito de campo político, coloca foco nas regras do jogo e na atuação dos agentes que operam a política por dentro. Para o autor, o campo político é um microcosmo autônomo (um pequeno mundo social autônomo em relação a um mundo social maior), com suas próprias regras de funcionamento, muitas vezes constituídas de forma tática, que, se não seguidas, podem levar ao isolamento ou à exclusão. Dentro deste campo (assim como em outros campos que aponta) existem os profissionais e os profanos. Quanto mais o campo se fortalece, mais se profissionaliza e, com isso, mais se exclui aqueles agentes que não jogam o jogo como deve ser jogado. Assim, os profissionais seriam os “políticos” e os profanos as pessoas que pertencem ao campo, mas não atuam na função profissional, portanto, os eleitores. A relação entre profissional e profano estabelece a formação de nichos não facilmente intercambiáveis, já que, quanto mais o político conhece as regras do campo, mais atua de acordo com que se espera de sua atuação neste campo.

O conceito de campo político constitui uma dinâmica de desvantagem, porque o afastamento das mulheres da política fez com que esse campo se constituísse em cima de práticas masculinas. Exemplo disso são as negociações de projetos de lei que acontecem nas madrugadas, em casas e apartamentos funcionais, após as sessões plenárias, espaço em que muitas mulheres políticas não se sentem confortáveis em permanecer. Além disso, há uma percepção popular, derivada da imagem construída das instituições democráticas, de que a política seja o lugar do conchavo, das negociatas e da corrupção. Por isso, não seria um lugar “adequado” para a mulher, de quem não se espera um tipo de comportamento moralmente desviante. A imagem que se tem do político profissional, as regras do campo político e ainda as obrigações domésticas que recaem sobre as mulheres formam um grupo de variáveis com tendência de inibir a ambição política “nascente” das mulheres (LAWLESS; FOX, 2005), ou seja, a possibilidade de elas cogitarem serem candidatas. Por isso, muitas vezes o capital

familiar – pertencer a uma família com tradição na política – é um importante elemento que explica a vontade de mulheres em se lançarem candidatas. Para Miguel, Marques e Machado (2015, p. 721), “o ingresso de qualquer indivíduo na carreira política está condicionado por dois fatores: a vontade de participar da política institucional e o acesso aos recursos necessários – tanto materiais quanto simbólicos – para que esta participação se efetive”.

Para eles, o capital familiar incide sobre ambos os fatores (materiais e simbólicos) e é crucial para o acesso das mulheres à política, embora sua importância não seja pequena para os homens. Além disso, as candidatas de partidos de direita tendem a se beneficiar mais do capital familiar, embora também haja influência desse capital entre as candidatas de esquerda.

A mídia, por sua vez, é um dos agentes que contribui para a atualização do campo político como um espaço masculino. Em sua pesquisa sobre o papel da mídia no desempenho político das mulheres, Miguel e Biroli (2010) apontam que, na amostra de reportagens analisadas em seu estudo, houve reduzida presença das mulheres quando o tema era política e, quando elas apareciam, estavam concentradas em áreas consideradas “femininas”. Assim, a exibição constante de reportagens em que os homens estão no papel de agentes políticos reforça que a política seja uma prática masculina. Nesse sentido, o autor e a autora apontam que:

é possível indicar que um dos principais impactos da mídia se liga à naturalização de um determinado modo de fazer política. O sistema concorrencial, o monopólio da representação pelos partidos, o casamento entre a igualdade política e a desigualdade material e entre processos de decisão coletiva na política e de decisão individual na economia – tudo isso constitui uma ordem que não se questiona, que entra como um “dado” prévio à narrativa ou à análise dos fatos da política. Mesmo o comportamento ativo da mídia, denunciando episódios de corrupção e desmando, não foge desta lógica; ao contrário, reforça-a [...]. (MIGUEL, BIROLI, 2010, p. 211).

Assim, a diferença de visibilidade entre homens e mulheres no noticiário de política (mas também nas novelas, nos filmes, nos programas de auditório) reproduz as relações de gênero e fortalece estereótipos. Com isso, influencia-se a percepção geral sobre as características necessárias para que alguém possa ter uma performance política “profissional”.

Em relação à atuação das mulheres políticas em temas relacionados ao cuidado, não significa dizer que estas agendas sejam menos importantes para a formulação de políticas públicas, mas que são menos valorizados dentro do campo político, onde temas como orçamento público, economia, política externa e justiça ocupam debates centrais. Em pesquisa realizada por Scheidweiler, Oliveira e Sousa (2018), que analisou 10.753 proposições legislativas na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2017, percebeu-se que as deputadas federais, embora tenham tido atuação proporcionalmente maior do que os homens em temas

relacionados aos direitos humanos e das minorias, também apresentaram proposições legislativas em áreas mais valorizadas pelos homens. Além disso, as mulheres aprovaram três vezes mais projetos do que eles no período analisado. Por outro lado, em 2019, a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional possuía apenas uma mulher (3,2%) entre 31 membros titulares e 3 mulheres (9,6%) entre 31 membros suplentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

A terceira dimensão de desvantagens que identificamos engloba aspectos mais específicos do sistema político-partidário que acabam por prejudicar a competitividade das mulheres. Nesse sentido, pode-se citar as características do sistema eleitoral, as dinâmicas do sistema partidário e o acesso delas a financiamento.

Em relação ao sistema eleitoral, a literatura identifica que as chances eleitorais das mulheres são maiores, respectivamente, em sistemas proporcionais, em sistemas mistos e, por fim, em sistemas majoritários. Nos sistemas proporcionais, os partidos devem apresentar vários nomes à disputa, o que estimula a apresentação de candidaturas de integrantes de diversas configurações sociais. Isso seria estimulado pelo apelo social e para conquistar votos de vários tipos de eleitores, já que a esses votos são computados para que o partido alcance o quociente eleitoral.⁴² Assim, por mais que um partido tenha um candidato homem como competidor principal, acaba incluindo mulheres na lista, especialmente no Brasil, onde o partido pode apresentar três vezes mais nomes do que os cargos em disputa. Além disso, o sistema proporcional estimula o “efeito-contágio” – em que as iniciativas positivas de um partido tendem a ser adotadas pelos demais – e é o sistema que mais favorece a adoção de ações afirmativas. Em sistemas mistos, por sua vez, as mulheres acabam sendo mais eleitas por meio das listas do que pelos distritos majoritários (ARAÚJO, 2005).

O tipo de sistema proporcional também é um fator identificado como importante para se avaliar as rotas de ingresso das mulheres à política. No sistema proporcional de lista fechada, como vimos no Capítulo 1, importa a posição que determinado candidato ou candidata ocupa na lista, por isso tende a ser mais favorável às mulheres (NORRIS; LOVENDUSKI, 1995; MATLAND, 2005), especialmente na execução de ações afirmativas (cotas na composição das posições da lista). Já nos sistemas proporcionais de lista aberta, a posição na lista é determinada pela quantidade de votos que cada candidato ou candidata recebeu, exigindo que, durante a campanha, a candidata lute por acesso a recursos que seriam destinados preferencialmente

⁴² Número mínimo de votos para que o partido tenha direito a uma vaga na composição de determinada esfera de representação.

àqueles nomes com maiores chances eleitorais, normalmente de candidatos à reeleição ou já testados nas urnas.

No caso dos sistemas majoritários, ocorre a seleção de apenas um candidato por distrito eleitoral, o que faz com que os selecionadores (dirigentes partidários) busquem candidatos com foco na maximização das chances e na minimização dos riscos eleitorais (ARAÚJO, 2005). Nesse caso, candidaturas de parlamentares ou de pessoas com histórico eleitoral relevante ofereceriam menos risco, pois teriam “base eleitoral, nome conhecido e estrutura criada pelo próprio mandato” (ARAÚJO, 2005, p. 195). Isso significa que pessoas eleitas são mais atrativas pelos selecionadores por terem tido condição, durante seus mandatos, de realizar o que se chama “campanha permanente”, ou seja, usar a estrutura do mandato para manter a base de sustentação que mantém o político no poder (GALICIA, 2013).

O processo de seleção de candidatos e candidatas pelos partidos coloca os dirigentes partidários na função de *gatekeepers*, e as condições de competição fazem com que a literatura tenha considerado importante avaliar como a dinâmica interna dos partidos influencia o surgimento de vantagens e desvantagens às mulheres. Isso porque o sistema eleitoral e o sistema partidário não são idênticos e precisam ser analisados a partir das suas especificidades (ARAÚJO, 2005). Nesta linha, Caul (1999) aponta quatro fatores que devem ser considerados na avaliação do papel dos partidos no acesso das mulheres aos parlamentos: estrutura organizacional; ideologia; atuação das mulheres “ativistas” partidárias; e regras de candidaturas relacionadas ao gênero.

A estrutura organizacional dos partidos políticos varia de acordo com seu tamanho e histórico, mas no Brasil todos possuem uma comissão executiva (ou órgão diretivo) de âmbito nacional e comissões executivas no âmbito dos estados, além de órgãos ou posições administrativos/as (secretaria financeira, de comunicação etc.) e temáticos/as (secretaria de mulheres, de juventude etc.). Para avaliar o impacto dessas estruturas no sucesso eleitoral de mulheres, Rezende e Silva (2018) analisaram a composição das comissões executivas nacionais dos sete maiores partidos brasileiros nas eleições de 2010 e 2014 e identificaram que houve correlação positiva entre a presença de mulheres nessas instâncias decisórias e o número de mulheres eleitas. Outro estudo, realizado por Pinho (2016), tratou especificamente das dirigentes partidárias do Partido dos Trabalhadores e identificou que a exigência de reserva de vagas para mulheres nas instâncias de decisão do partido fez com que fosse mais frequente a cobrança para que elas ocupassem cargos de representação, ao mesmo tempo em que estimulou as mulheres a disputarem mais espaço político.

Em outra pesquisa, elaborada por Araújo e Borges (2013) acerca das chances eleitorais das candidatas à Câmara dos Deputados nas eleições de 2010, as autoras apontam que as mulheres tendem a ter um “domínio aparente” da engenharia eleitoral, enquanto os homens tendem a ter um “domínio efetivo”. Para elas, os eleitos possuem muito mais conhecimento dos trâmites e meandros do processo eleitoral do que os não eleitos, e os homens conhecem mais esses trâmites do que as mulheres:

As principais menções sobre os processos de tomada de decisões sobre formação de chapas partidárias e de candidaturas eleitorais revelam uma diferença entre a percepção de homens e mulheres. Homens percebem mais pragmaticamente esses processos, ao passo que as mulheres tendem a uma compreensão mais formal, sugerindo, na prática, um conhecimento menor e, portanto, parecendo idealizá-los mais do que os homens. [...] é possível sugerir que ser dirigente partidário pode ser um importante estímulo e base para a disputa eleitoral. (ARAÚJO; BORGES, 2013, p. 84).

Além disso, as autoras apontam que ter acesso a mais recursos financeiros, ao HGPE e a maior apoio partidário foram itens muito mais mencionados por candidatos do sexo masculino do que do sexo feminino. Por terem menos acesso a esses recursos, as mulheres tendem a focar suas campanhas em aspectos mais pessoais do que institucionais. Outro elemento importante a ser considerado foi que houve uma atuação muito grande das mulheres em áreas discursivas idênticas, consideradas como mais “gastas” por serem mais genéricas, o que as associaria a um “senso comum eleitoral” – fator que dificulta a diferenciação pelo eleitorado. Como conclusões finais da pesquisa, as autoras apontam que:

no caso da Câmara dos Deputados, as estratégias para alcançar maior equilíbrio de sexo tenderiam a passar: (i) pelos partidos, via consolidação de experiência partidária; (ii) por ocupação de cargos públicos; (iii) por formas de associação, de militância e de estruturação de redes ou representatividade pessoal e, sobretudo, (iv) pela disponibilidade de recursos financeiros, pessoais ou oriundos de redes e doações (ARAÚJO; BORGES, 2013, p. 87).

A maioria dos estudos que investigam a relação entre partido político e mulheres tende a demonstrar que os partidos são espaços mais confortáveis e propícios para a atuação masculina. A atuação feminina acaba sendo limitada por constrangimentos oriundos da marginalização das mulheres no campo político e pela sua baixa incorporação em estruturas decisórias internas, onde o “verdadeiro jogo” e as articulações acontecem. O que Araújo e Borges (2013) chamaram de “domínio aparente” da engenharia eleitoral pelas mulheres, ou seja, uma perspectiva idealizada de “como a política funciona”, é uma das evidências dessa marginalização. Nesse sentido, Bourdieu (2011) aponta que, à medida que o campo político

avança na história, ocorre uma institucionalização de papéis, tarefas políticas e divisão do trabalho político; por isso, “o capital político de um agente político dependerá primeiramente do peso político de seu partido e do peso que a pessoa considerada tem dentro de seu partido” (BOURDIEU, 2011, p. 204). Isso significa que, quanto mais as mulheres atuarem nas estruturas internas dos partidos, maior a chance de construírem uma espécie de “capital partidário” e mais esclarecidas estarão sobre as dinâmicas que podem alavancar suas carreiras políticas e suas campanhas eleitorais.

Por fim, ainda dentro das dinâmicas de desvantagem que incidem sobre as mulheres dentro da dimensão formal-eleitoral, há o menor acesso das candidatas a recursos materiais e simbólicos, representados pela garantia de recursos financeiros e pelo acesso à exposição midiática – recursos que são disponibilizados à medida que os dirigentes partidários identificam possibilidade de maximizarem os resultados eleitorais. A arrecadação de recursos suficientes para a realização de campanhas eleitorais é reconhecida por Ballington (2014) como um dos obstáculos mais difíceis para as candidatas executarem e vencerem uma campanha eleitoral. Para a pesquisadora, em muitos países, ser eleita é uma atividade diretamente relacionada à quantidade de dinheiro e à quantidade de visibilidade midiática que a candidata consegue ter. Por isso, as condições estruturais que colocam as mulheres em condições socioeconômicas inferiores têm como resultado menos acesso a redes de pessoas afortunadas e com acesso a crédito, bem como à confiança para arrecadar recursos por conta própria. Essa realidade tem causado aumento no número de países que adotam iniciativas de financiamento público para as campanhas de mulheres, o que é usado pelo Estado como um incentivo ou como penalidade para garantir o cumprimento da legislação de cotas existente:

Embora essas medidas não enfrentem diretamente o desafio da dificuldade das mulheres na arrecadação de recursos, elas fazem parte de uma série de medidas que, juntas, podem contribuir para nivelar a competição e fornecer mensagens fortes em defesa da importância da participação das mulheres na política. (BALLINGTON, 2014).

Além disso, para elas, “**o financiamento público** que facilita o acesso à mídia **pode aumentar a visibilidade** das campanhas de mulheres” (BALLINGTON, 2014, grifo nosso). Para isso, são necessários mecanismos de fiscalização para monitorar a execução desse financiamento, e os partidos políticos passam a ter um papel fundamental, porque podem cumprir ou desrespeitar a legislação.

Os pontos destacados do estudo de Ballington (2014) demonstra a relação entre recursos financeiros e visibilidade, elemento central para o desenvolvimento desta tese. Fica clara uma

relação intrínseca entre arrecadação e exposição, trazendo para o centro do debate das desvantagens as condições materiais para a realização de ações de comunicação política em um ambiente midiático operado por uma lógica mercadológica. Em outras palavras, as dimensões produtivas e midiáticas dos sistemas de comunicação (os altos custos de impressão de material gráfico, de produção audiovisual, de contratação de agências de publicidade e a compra de espaço publicitário) passam a ser elementos condicionantes do acesso de indivíduos em desvantagem econômica – como as candidatas “novatas” – à possibilidade de participação política. No entanto, embora recursos como o HGPE tenham sido criados para reduzir o impacto do poder econômico na veiculação de mensagens de campanha nas emissoras de rádio e televisão, pelo seu acesso ser mediado pelas dinâmicas partidárias (que, como vimos, não são favoráveis às mulheres), estabelecem-se condicionantes que inibem seu o potencial de visibilidade eleitoral, já que, sem acesso a esses recursos, há menores chances de elas passarem “bem” pelo primeiro “teste das urnas”, o que chamaremos no Capítulo 8 de Ciclo de Visibilidade Eleitoral.

Estudos específicos sobre as eleições brasileiras corroboram as reflexões até então trazidas. Em um deles, elaborado por Sacchet e Speck (2012), que analisou as eleições de 2006, foi identificado que as mulheres candidatas a deputada federal, que naquele ano representaram 12,1% do total de candidatos, arrecadaram apenas 7,1% dos recursos – uma diferença negativa de 41% para as mulheres. O estudo também comprovou que as mulheres possuem desvantagem na arrecadação tanto entre candidatos que concorrem pela primeira vez quanto entre candidatos à reeleição, sendo entre esses últimos verificada uma robusta disparidade. Além disso, as mulheres eram quem arrecadava menos recursos de pessoas jurídicas, reduzindo seu potencial de investimento em ações de campanha eleitoral (SACCHET, 2020).

Em outro estudo, Assis (2017) também buscou avaliar a relação entre financiamento e sucesso eleitoral. Ao avaliar as eleições de 2015, verificou-se que as mulheres receberam proporcionalmente menos recursos do que os homens, exceto quando se compara homens e mulheres que já foram eleitos/as antes, que tendem a ter uma arrecadação mais equilibrada.

É por esta série de obstáculos condicionantes do sucesso eleitoral feminino que surge a necessidade de adoção de medidas afirmativas, em confronto aos princípios atrelados ao mérito individual – típicos do pensamento liberal que lastreia as instituições democráticas ocidentais. Assim, surgem demandas pela redistribuição de recursos materiais e pelo reconhecimento das desvantagens constituídas a partir das relações de gênero como

mecanismos para viabilizar com maior rapidez a baixa representação das mulheres nas esferas de poder e decisão.

2.3 Redistribuição e Reconhecimento

Quando assumimos a igualdade como um ideal a se alcançar, estamos supondo que não somos iguais. De fato, quando olhamos ao nosso redor, percebemos muitas diferenças coerentes entre uns e outros, formando uma sociedade diversa e heterogênea. No entanto, o que não se pode considerar coerente é que essas diferenças ocasionem processos de opressão e dominação. Nesse caso, não basta o texto das leis dizerem que somos iguais quando, ao olharmos novamente ao nosso redor, percebemos homens e mulheres recebendo salários desiguais para desempenharem as mesmas funções, ou negros que cometeram crimes ocupando presídios enquanto brancos que cometeram os mesmos crimes estejam em casa. Por isso, a categorização de ser humano é deveras homogeneizante e oculta as opressões de gênero, raça e classe que situam os sujeitos no espectro social, cultural e político. É o não reconhecimento (ou o mau reconhecimento) das nossas diferenças que oculta ou normaliza o caráter da dominação.

A relação entre injustiça econômica e injustiça cultural é apresentada por Fraser (2006, p. 231) para defender que “a justiça hoje exige tanto redistribuição quanto reconhecimento”. A autora indica que raça e gênero possuem caráter bivalentes; por isso, fazem incidir sobre as mulheres e as “pessoas de cor” injustiças de caráter econômico, cultural e simbólico. Como exemplo de injustiças econômicas, Fraser (2006) aponta a exploração (expropriação do fruto do trabalho), a marginalização econômica (ser obrigado a realizar um trabalho mal pago ou indesejado) e a privação (não ter uma vida material adequada). Por conseguinte, exemplifica como injustiças culturais e simbólicas:

a dominação cultural (ser submetido a padrões de interpretação e comunicação associados a outra cultura, alheio e/ou hostis à sua própria); o ocultamento (tornar-se invisível por efeito das práticas comunicativas, interpretativas e representacionais autorizadas da própria cultura); e o desrespeito (ser difamado ou desqualificado rotineiramente nas representações culturais públicas estereotipadas e/ou nas interações da vida cotidiana). (FRASER, 2006, p. 232).

Assim, as injustiças de caráter econômico seriam resolvidas por ações de redistribuição, e as injustiças de caráter cultural e simbólico pelas ações de reconhecimento. A garantia de justiça e igualdade estaria atrelada, então, à correção dessas injustiças, a qual, na visão da

autora, exige a administração de "remédios", ou seja, ações para promover a redistribuição de recursos econômicos e o reconhecimento daquilo que dá sentido ao grupo.

O reconhecimento de fatores de origem que situam indivíduos em contextos de desvantagem é encontrado no trabalho de Rawls e ganhou campo fértil e mais realista no trabalho de Young (2000), que contribui para a formulação de um paradigma distributivo da justiça. Para esta, no que se refere ao contexto da representação política, a inclusão de diferentes grupos no processo democrático seria uma forma de combater a dominação e a opressão de um sobre outro.

Fraser (2006), no entanto, aponta um paradoxo na relação entre redistribuição e reconhecimento: embora a redistribuição de bens econômicos ocorra para que no futuro não falemos em grupos, já que o caminho é o equilíbrio e a igualdade, o reconhecimento atua em sentido oposto, buscando justamente reconhecer e jogar luz sobre as diferenças, buscando valorizá-las. Para resolver o dilema, ela propõe a adoção de dois "remédios": o "afirmativo", que pode manter o dilema sem solução, mas é plausível para o problema da injustiça; e o "transformativo", no qual deposita mais expectativas.

As políticas de redistribuição afirmativas podem ser bem representadas pelas políticas de cotas, que identificam um grupo em desvantagem para promover uma equiparação. O problema desse tipo de ação é acirrar os ânimos entre os grupos e causar outras dimensões de discriminação, sem resolver o problema de forma permanente. Por outro lado, políticas de redistribuição transformativas buscam reconstruir as relações que causaram as desigualdades por meio de programas de bem-estar social, impostos elevados, ações para o pleno emprego, setor público desatrelado do mercado e decisões voltadas às prioridades socioeconômicas básicas:

Remédios transformativos reduzem a desigualdade social, porém sem criar classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis vistas como beneficiárias de uma generosidade especial. Eles tendem, portanto, a promover reciprocidade e solidariedade nas relações de reconhecimento. (FRASER, 2006, p. 238).

Em sua reflexão, Fraser (2000) defende que o mau reconhecimento das diferenças causa subordinação. Para ela, o que exige reconhecimento não é a identidade de um grupo específico, mas o *status* dos membros dos grupos em interação social, que é regulado por padrões culturais institucionalizados que constituem algumas categorias de atores sociais como normais e outros como inferiores. Então, se há um membro de um grupo em *status* institucionalmente categorizado como inferior, há necessidade uma medida corretiva. Caso contrário, se estaria

negando a alguns integrantes da sociedade a situação de interagente em condições capazes de participação com os demais. Em outras palavras, há padrões culturais institucionalizados que causam um mau reconhecimento das diferenças e fazem com que diferentes pessoas não tenham a mesma condição de participação em alguns espaços, como na política. Entretanto, os padrões culturais não são os únicos impeditivos de uma participação paritária, pois eles também são acompanhados de necessidades de recursos.

O pensamento trazido tanto por Young (2000) quanto por Fraser (2000; 2006) é particularmente importante para compor o entendimento das ações criadas no Brasil em 2018 para o acesso das mulheres aos espaços de representação política formal. A determinação para que as mulheres tenham acesso a recursos financeiros para instrumentalizar suas campanhas eleitorais é uma política de redistribuição do componente econômico, criada para reduzir desvantagens materiais. Já a garantia de acesso ao horário eleitoral gratuito é uma política de redistribuição do componente simbólico, dando às mulheres não só espaço para veiculação de mensagens publicitárias (que as beneficia individualmente), mas também para ampliar o reconhecimento dos outros grupos e entre as próprias mulheres de que a política também é lugar de mulher.

Assim, tanto o FEFC quanto o HGPE são ações (remédios) administradas pelo poder público para tornar as mulheres mais competitivas em um cenário em que os homens recebem mais dinheiro e mais espaço midiático, ao mesmo tempo em que promovem maior profissionalização da atuação das mulheres no campo político. Assim, há impactos não só sobre as dinâmicas do campo, mas também sobre os valores culturais institucionalizados.

Por meio da contribuição de Fraser (2006), podemos considerar as duas cotas criadas como políticas redistributivas afirmativas, embora elas tenham em si mesmas um componente transformador de longo prazo. São, grosso modo, decisões políticas instituídas para promover o acesso a bens materiais e simbólicos pelas mulheres, sem que, necessariamente, tenham condições de reformar profundamente e rapidamente o complexo sistema de dominação e de divisão sexual do trabalho que impede muitas mulheres de despertarem e de atuarem na vida pública. Por isso, estabelecem-se em cima das regras do jogo em vigor.

Rua (1997) entende as políticas redistributivas como um jogo de soma-zero, ou seja, em que o ganho de algo para um representa a perda deste algo para outro. A autora joga luz para todo tipo de correlações de poder que existe no processo decisório e de execução de uma política pública, apontando que não há equilíbrio entre as vontades e interesses dos atores políticos. Por

mais organizacionais ou institucionais que sejam as decisões tomadas pelos executores de políticas públicas, na maioria das vezes há componentes de interesse pessoal.

Dentre os modelos de política pública apresentados por Rua (1997), consideramos que as políticas de financiamento eleitoral e de propaganda eleitoral estabelecidas no Brasil podem ser correlacionadas a um “modelo de política burocrática”, nos moldes apresentados por Allison (1960). Neste modelo, rejeita-se a racionalidade na execução da política e considera-se o cruzamento de uma variedade de interesses:

[...] Esta abordagem considera que o jogo político não se dá apenas entre unidades institucionais e coletivas: há todo tipo de ator. Atores organizacionais defendendo interesses organizacionais ou, alternativamente, usando sua posição organizacional para favorecer interesses e ambições pessoais. Atores coletivos agindo em defesa dos interesses da sua coletividade ou não. Atores institucionais ou individuais, privados e públicos. E, sempre, tudo permeado por cálculos políticos, de curto, médio e longo alcance. (RUA, 1997, p. 13).

Por conta disso, em as ações afirmativas redistributivas voltadas às mulheres estarem atreladas a este modelo burocrático de política pública (que são o próprio FEFC e o HGPE), há tendência de que a redistribuição também seja submetida às práticas que orientam a execução destas políticas, culminando na falta de orientação clara ou programa a ser seguido. Assim, a gestão das ações de redistribuição e de reconhecimento ficariam atreladas à vontade de uma ampla variedade de atores políticos, o que pode figurar como um desafio à sua implementação, e conseqüentemente, à sua eficácia.

CAPÍTULO 3 – O DIREITO À COMUNICAÇÃO

O direito à comunicação teve sua gênese com a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), ocorrida em 1948. De acordo com o artigo 19 da DUDH:

todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, **sem interferência**, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias **por quaisquer meios** e independentemente de fronteiras. (NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 10, grifo nosso).

Embora o termo “direito à comunicação” não esteja explícito no texto da DUDH, a definição de que o ser humano deva ter a liberdade para “procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios” demonstra que não se trata apenas de ter a liberdade de opinião e de expressão garantidas, mas também a liberdade de acessar informações e transmitir as suas próprias pelos meios necessários. Trata-se do direito de o ser humano ser um sujeito ativo em relação às dinâmicas de comunicação.

Para Bobbio (2004), é a partir da DUDH que os direitos humanos são afirmados de maneira universal e positiva: universal na medida em que vale para todos os seres humanos; positiva na medida em que não devem ser apenas proclamados, mas efetivamente protegidos, mesmo contra o próprio Estado. No entanto, quando a DUDH menciona que o direito à comunicação se dará por quaisquer meios, esbarra em limitações de ordem política, jurídica e mesmo técnica em relação ao ambiente normativo e ao *modus operandi* dos *media*, especialmente daqueles chamados de “difusão”, como rádio e a televisão.

Bobbio (2004) reconhece que a DUDH é mais do que um conjunto de doutrinas e menos do que um conjunto de normas jurídicas estabelecidas. Para ele, o próprio preâmbulo da DUDH aponta para a necessidade de os Estados protegerem os direitos por meio de normas próprias, evitando que os cidadãos recorram à rebelião contra a tirania e a opressão. Isso significa que cada país é responsável por incorporar os direitos da DUDH nas suas legislações nacionais de acordo com seus processos democráticos internos.

A necessidade de os direitos da DUDH serem incorporados às legislações nacionais de maneira positiva (com atuação proativa do Estado) é um dos motivos pelos quais o direito à comunicação ainda se encontra em debate. Isso ocorre porque a sua “definição em termos práticos tem fronteiras turvas e nunca houve uma experiência de desenvolvimento e aplicação de políticas públicas totalmente baseada nesta referência” (INTERVOZES, 2010, p. 15).

As limitações à operacionalização desse direito muitas vezes resultaram na sua interpretação como um direito abstrato (doutrina). Por isso, este foi abarcado pelas normas constitucionais dos Estados democráticos de maneira conceitual, sem a evocação explícita de normas infraconstitucionais, leis ordinárias ou políticas públicas para operacionalizá-lo – como ocorreu com o direito à informação. No entanto, dar acesso à informação (procurar e receber) não é sinônimo de garantir o direito à comunicação (procurar, receber e transmitir) (GERALDES *et al.*, 2016; LEE, 2004).

Outro fato que faz com que o direito à comunicação ainda passe por um processo de delimitação de efeitos ocorre, em grande medida, pela sua revalorização durante a década de 80, em decorrência dos trabalhos da Comissão Internacional para Estudo dos Problemas da Comunicação, instituída em 1977 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O trabalho daquela Comissão resultou na publicação da obra *Many Voices, One World* (UNESCO, 1980), também conhecida como Relatório MacBride, na qual o direito à comunicação buscou ser apresentado como necessário para a constituição de um novo fluxo global de informações. Também confluuiu para a necessidade de um maior debate sobre as suas características a comum confusão entre o direito à comunicação e os direitos à liberdade de expressão, à informação e à liberdade de imprensa, exigindo que pesquisadoras e pesquisadores do campo da Comunicação e do Direito se debruçassem para apontar as semelhanças e diferenças entre eles – evitando que fossem colocados como meros sinônimos.

Além disso, Geraldes *et al.* (2016) apontam que a positivação do direito à comunicação esbarra na falta de interesse daqueles que exploram economicamente os meios de comunicação – e dos governos e dos atores sociais que deles se beneficiam. Nesse sentido, qualquer intenção atrelada à ideia de “democratização” desses meios (tanto em termos de propriedade quanto em termos de programação) é vista com maus olhos, já que se configura como um importante mecanismo de poder, como bem apontou Gramsci (1972) ao considerar os *media* como aparelhos privados de hegemonia, e Althusser (1992) ao considerá-los aparelhos ideológicos de Estado. Para os dois autores, embora a partir de perspectivas diferentes, os meios de comunicação desempenham papel fundamental na manutenção do poder do Estado.

Para elucidar o conceito em suas diferentes vertentes, inicialmente iremos compreender o direito à comunicação a partir da sua perspectiva enquanto direito humano. Depois, trataremos da revalorização do conceito durante a década de 80 para, então, indicar como o direito à comunicação pode contribuir para o processo contemporâneo de representação política.

3.1 O Direito à Comunicação como Direito Humano

Para apontar as características e peculiaridades relativas ao direito à comunicação, é necessário conceituarmos antes o que seja “comunicação”, para então apontarmos como ela se constitui como uma condição necessária para a autonomia do ser humano.

Vários autores (WOLF, 2006; MARTINO, 2001; CALAHORRO, 2017) definem que a comunicação seja uma característica própria dos fenômenos humanos, embora, em sentido amplo, possa ser interpretada de outras maneiras.⁴³ Para Martino (2001), a comunicação está diretamente ligada à ideia de relação e de troca, especialmente quando essa relação passa a dar sentido a algo. Calahorro (2017) entende que se trata de uma condição e uma habilidade humanas, comprovadas pelas adaptações sofridas pelo corpo e pelo estabelecimento de padrões sociais e culturais a partir das dinâmicas comunicacionais. Assim, comunicação não é a mensagem, seu suporte ou o meio em que a mensagem transita, mas sim uma experiência baseada na linguagem que dá sentido ao entendimento de si, do outro e do mundo – portanto, elemento necessário para que a condição humana seja afirmada.

A ideia de relação é justamente o que vai diferenciar a comunicação da informação. Enquanto a informação envolve a organização de um conjunto de signos convencionados (linguagem) para permitir a interpretação de um fato ou fenômeno, a comunicação passa a se estabelecer quando interpretamos e somos interpretados, quando falamos e somos ouvidos. Exige, sobremaneira, a informação transitando em duplo fluxo e estabelecendo um ambiente de interpretação mútua e coletiva. Por isso, quanto trazidos para o campo dos direitos, esses dois fenômenos geram tipificações distintas:

enquanto o direito à informação focou-se na mensagem, o direito à comunicação focou-se no processo. Ou seja, para o primeiro, os mecanismos de produção, arquivamento, disponibilização e acesso à informação são igualmente fundamentais. Para o segundo, os processos que estimulam, permitem, cerceiam e limitam o diálogo social são tema de estudo e de luta, inclusive a posse dos meios de comunicação, que dão a alguns – a poucos – o privilégio de falar para/com muitos. (GERALDES *et al.*, 2016, p. 20-21).

O direito à informação e o direito à comunicação também podem ser diferenciados pelo contexto histórico de evolução dos direitos humanos. Para Ramos (2005), os primeiros direitos humanos constituídos na esteira das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, chamados de direitos de “primeira geração”, foram ligados à personalidade do indivíduo (liberdade

⁴³ Na Física, comunicação pode significar a mera troca de energia ou a interligação de elementos, como na Teoria dos Vasos Comunicantes.

pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica), ou seja, tratavam de liberdades negativas que exigem uma não interferência do Estado (renúncia) para que sejam garantidos. Para Bobbio (2004, p. 20), esses direitos reservavam para o indivíduo uma “esfera de liberdade em relação ao Estado”. Em seguida, Ramos (2005) e Bobbio (2004) apontam que foram formulados os direitos políticos, considerados de “segunda geração” (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais), que davam autonomia aos indivíduos e possibilidade de participação da comunidade no poder político. Na sequência, foram formulados os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo), chamados de direitos de “terceira geração”, que exigem uma atuação proativa do Estado para que cidadãos e cidadãs se beneficiem deles – o que se chamou de liberdades ou direitos positivos. Para Bobbio (2004), esses direitos definem liberdades que devem ser alcançadas através ou por meio do Estado.

Ramos (2005), no entanto, coloca o direito à comunicação em um novo rol de direitos humanos – os de “quarta geração” – que possuem o intuito de promover uma sociedade mais democrática. Para o autor:

o direito à comunicação constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia. Em todas as épocas históricas, o homem lutou para se libertar dos poderes que o dominavam, independentemente de que fossem políticos, econômicos, sociais ou religiosos, e que tentavam impedir a comunicação. Graças apenas a alguns esforços fervorosos e infatigáveis, os povos conseguiram a liberdade de palavra, de imprensa e de informação. Hoje em dia, prossegue a luta por estender os direitos humanos e conseguir que o mundo das comunicações seja mais democrático do que agora. (RAMOS, 2005, p. 248).

O autor defende que a garantia da comunicação foi um elemento necessário para libertar o ser humano da dominação política, econômica, social ou religiosa. Porém, quando se refere ao “mundo das comunicações” como um ambiente que também precise ser mais democrático, não está se referindo apenas à possibilidade de o indivíduo poder usar um telefone, imprimir um folheto, distribuir um livro ou mesmo publicar uma ideia em um perfil de rede social, mas à de reorganizar os sistemas de produção simbólico-midiática (rádios, televisões, Internet etc.) a partir dos interesses dos indivíduos.

Para Calahorro (2017), o sentido de comunicação do qual o direito à comunicação foi derivado foi traduzido para as normas constitucionais a partir de duas dimensões: a) a comunicação como direito subjetivo, a partir das primeiras cartas de direitos do século XVIII; e b) a comunicação como garantia institucional de ordenação da sociedade conforme o princípio democrático.

Na primeira dimensão (direito subjetivo), a comunicação é reconhecida como um direito natural (*jusnatural*), definidor do sentido do que seja ser humano. Esse direito, para Calahorro (2017), é uma decorrência da liberdade de expressão (contexto político) e da liberdade de consciência (contexto religioso), esta última surgida na Europa, entre os séculos XV e XVI, a partir da Reforma Protestante e do Calvinismo – dois movimentos que representaram novas formas de consciência frente à moral católica dominante e aos monopólios políticos da época. Para a Reforma Protestante, por exemplo, poder pensar de forma autônoma e disseminar esse pensamento foi justamente o que tornou profícuas as investidas de Lutero, de onde derivou a liberdade de imprensa (no sentido de ter a liberdade de imprimir e disseminar suas ideias).

A partir da segunda dimensão, Calahorro (2017) entende que, além de interpretada como um direito natural, a comunicação também foi vista pelas normas constitucionais como parte objetiva da estrutura política e social de uma sociedade. Isso se deu, sobremaneira, pelo entendimento de que a liberdade de expressão, o direito à informação e a liberdade de imprensa eram elementos necessários para a formação de uma opinião pública plural – aspecto central no debate em relação à esfera pública habermasiana. Esses direitos, quando garantidos, permitiriam que a opinião pública fosse formada a partir da incorporação de diferentes ideias e opiniões,⁴⁴ formando “as bases do processo de deliberação democrática constitucional” (CALAHORRO, 2017, p. 416). Isso porque, para o autor, quando Habermas estabelece seu conceito de esfera pública, aponta que os cidadãos, para participarem efetivamente de uma comunidade política autêntica, precisariam ter seus direitos garantidos e determinados de forma coletiva com os demais sujeitos a partir de processos discursivos de formação da opinião e da vontade, “um procedimento que requer, em primeiro lugar, a garantia do direito de participar do processo discursivo” (CALAHORRO, 2017, p. 416).

Assim, o direito à comunicação passa a ser entendido não apenas como um direito do ser humano, mas como um recurso necessário para que a democracia seja construída a partir da incorporação de ideias e vozes de uma pluralidade maior de atores sociais interessados na formação de uma agenda pública:

⁴⁴ Fraser (1992) aponta que a esfera pública habermasiana era excludente na medida em que não incorporava a ideia de que diferentes públicos exerceriam diferentes capacidades de influenciar a formação de opinião pública. Para ela, a esfera pública é integrada por públicos fortes (ex: parlamento), públicos fracos (ex: imprensa) e contrapúblicos subalternos (movimentos sociais, como o movimento feminista). As contribuições de Fraser (1992) são trabalhadas por Scheidweiler e Sousa (2017), que apontam como a positivação do direito à comunicação poderia contribuir para o fortalecimento do movimento feminista, pois aumentaria a quantidade de conceitos próprios desse movimento em circulação na esfera pública.

Na prática, o direito à comunicação requer que sejam criadas, de fato, as condições necessárias para um ciclo positivo de comunicação, que envolve um processo não apenas de busca, recepção e transmissão de informações, mas também de escuta, compreensão, aprendizagem, criação e resposta – o que passa por medidas que assegurem a diversidade da propriedade e dos conteúdos dos meios de comunicação, indo além da liberdade de expressão como direito individual. (INTERVOZES, 2010, p. 23).

Por isso, a garantia do direito humano à comunicação exige um papel ativo do Estado, uma vez que sua garantia está relacionada a dois fatores: i) redistribuição mais justa do acesso ou da propriedade dos meios de comunicação; e ii) maior diversidade de conteúdos ou maior participação dos indivíduos na definição do que será veiculado nesses meios. Por conta da dificuldade da sua operacionalização no âmbito individual, uma vez que tanto o espectro eletromagnético (quantidade de canais) quanto a capacidade produtiva para veiculação de conteúdo nesses meios seriam limitantes do poder comunicativo do indivíduo, há sugestões apontando que esse direito poderia ser operacionalizado não necessariamente apenas no âmbito do indivíduo, mas também no âmbito do grupo, da mesma forma como nas reflexões acerca da representação de grupos abordada pela teoria política. Para Urupá (2016, p. 102-103):

as liberdades de informação e expressão postas em questão na atualidade não dizem respeito apenas ao acesso da pessoa à informação como receptor, nem apenas no direito de expressar-se por “quaisquer meios” – o que soa vago –, mas de assegurar o direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social na condição de emissores – produtores e difusores – de conteúdos. Trata-se, pois, de democratizar o poder de comunicar.

A partir desse raciocínio, o direito à comunicação não estaria estritamente ligado ao indivíduo, mas também poderia ser exercido por organizações que representem os indivíduos, o que tornaria a sua aplicação mais exequível. Foi o que ocorreu na formulação das atuais normas constitucionais portuguesa e espanhola quando incorporaram o que ficou conhecido como “direito de antena”.

Em Portugal, esse direito é garantido aos partidos políticos, aos sindicatos, às associações representativas de profissões e se refere ao espaço garantido em emissoras de rádio e televisão públicas para essas organizações transmitirem mensagens à população. Já na Espanha, esse direito vale para a veiculação de conteúdos em todos os meios de comunicação dependentes do Estado ou de qualquer ente público (art. 20, §3º, Constituição Federal Espanhola), conforme determina o trecho: “será garantido o acesso aos meios de comunicação aos grupos sociais e políticos significativos, respeitando o pluralismo da sociedade e das diversas línguas da Espanha”.

A criação das rádios comunitárias e de emissoras públicas (como a BBC londrina e a CBC canadense) também foi uma forma de incorporar maior pluralidade de vozes e pontos de vista junto aos meios de difusão. Além disso, o surgimento da Internet também revigorou as expectativas de tornar o direito à comunicação exequível (mesmo no âmbito do indivíduo), uma vez que a rede mundial de computadores é constituída por milhões de emissores e receptores em constante interação e troca de papéis (todo emissor é receptor e todo receptor é emissor). É justamente para buscar tornar o “mundo das comunicações” mais democrático que a Unesco constituiu uma comissão para tratar dos “problemas da comunicação”.

3.2 A Unesco e o Relatório MacBride

Diversos autores (UNESCO, 1980; HARMS, 2002; INTERVOZES, 2010; SÍTHIGH, 2012) creditam a Jean D’Arcy a defesa inicial, ocorrida em 1969, de que o direito à comunicação deveria ser entendido a partir das diferentes disposições do contexto da comunicação em âmbito global. D’Arcy atuava na ONU como diretor de meios visuais e provocou polêmica ao defender a transmissão direta por satélite, que seria uma forma de retomar a comunicação direta e interpessoal – como no tempo da ágora grega e dos fóruns romanos – no contexto tecnológico contemporâneo (SÍTHIGH, 2012; UNESCO, 1980).

A proposta de D’Arcy foi defendida até a sua morte, ocorrida em 1983. No entanto, logo após ter sido concebida, foi adaptada por outros interessados para uma ideia menos ligada à comunicação direta entre os indivíduos e mais associada à defesa de que os meios de comunicação devem operar pela lógica de diálogo em vez da lógica do monólogo, o que envolveria recursos financeiros e acesso (SÍTHIGH, 2012). O relatório *Instant World*, produzido pelo governo canadense em 1971, ilustra essa adaptação. Nele, liberdade de expressão e pensamento é apontada como parte dos privilégios de uma sociedade democrática, e o direito à comunicação como objetivo a ser alcançado por ela, que precisa levar em conta o ambiente global das comunicações (SÍTHIGH, 2012). Em outras palavras, só tem liberdade de expressão e de pensamento quem consegue ter condições para se expressar e pensar em um mundo mediado por um complexo sistema de comunicação. Para elucidar a reflexão, podemos dar um exemplo: como seria possível a um indivíduo no Canadá pensar sobre os problemas da África do Sul, se a maior parte da informação sobre a África do Sul é produzida e mediada por agências internacionais de notícias localizadas nos Estados Unidos, na França ou no Reino Unido? O que se sabe sobre a África do Sul leva em conta o que os sul-africanos pensam? Junto à informação consumida pelos canadenses é inserido um viés pertencente ao país onde a agência

de notícias está situada? Por isso, há necessidade de se repensar o direito à comunicação a partir do fluxo global de informações.

Essas preocupações, em especial pelo contexto da Guerra Fria, que constituía o plano de fundo deste período, fizeram crescer o interesse dos países não alinhados em constituir uma Nova Ordem Mundial das Informações e Comunicações (NOMIC), por meio de uma série de reuniões paralelas em diferentes países. Assim, em 1977 é formada a Comissão Internacional para Estudo dos Problemas da Comunicação, no âmbito da UNESCO, integrada por 16 membros de 16 países e presidida pelo irlandês Seán MacBride – fundador da Anistia Internacional e ganhador do Prêmio Nobel e do Prêmio Lênin da Paz (GÓES, 2010).

Um fato relevante e que escapa à maioria dos autores que tratam do período de elaboração do Relatório MacBride é que, quando a Comissão foi formada, estava em pleno vigor o que a ONU chamou de Década para as Mulheres (1975-1985). No entanto, apesar da relevância do período, nenhuma mulher havia sido convidada para ser integrante titular da Comissão. Foi graças à desistência de Marshall McLuhan, em virtude de problemas de saúde, que Betty Zimmerman foi indicada, representando o Canadá e a *Radio Canada International*, tornando-se a única representação feminina entre os membros da Comissão MacBride (GALLAGHER, 2011).

Em 1979, Zimmerman encaminha um conjunto de sugestões para que a perspectiva das mulheres fosse incorporada no entendimento dos problemas da comunicação. No entanto, Gallagher (2011) afirma que, em vez dessa perspectiva ter sido incorporada em todo o relatório, a perspectiva das mulheres foi tratada como um tema paralelo, apenas em termos da igualdade de direitos:

Não há discussão sobre a situação das mulheres em relação à transnacionalização, à publicidade, às infraestruturas, aos comunicadores profissionais, à formação da opinião pública – todas essas questões teriam sido beneficiadas a partir de uma análise em termos das relações e diferenças de gênero. Em vez disso, a “questão” das mulheres é largada em duas páginas sobre “direitos iguais para as mulheres”, como se esses direitos não fossem relacionados aos outros assuntos abordados no relatório. (GALLAGHER, 2011, p. 453).

Assim, em 1980 é publicado o relatório final da Comissão, intitulado *Many Voices, One World* (Relatório MacBride), em que é apontado “que o fluxo de informações se dava de forma ordenada e concentrada nos sentidos Norte/Sul e Oeste/Leste – explicitando a divisão do mundo em termos de pobreza e ideologia” (GÓES, 2010). O documento também considerava a exclusão midiática de grupos, comunidades, povos e regiões, incluindo nesse rol as mulheres.

Em suas conclusões, são apontadas 82 recomendações para resolver a série de problemas relacionados à comunicação global e dos povos – soluções que foram taxadas de utópicas (GÓES, 2010). O Relatório não foi bem recebido pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, causando a saída desses países da UNESCO, impactando drasticamente sua fonte de recursos (RAMOS, 2005).

No Relatório MacBride, é reconhecido que a definição de direito à comunicação ainda não estava completamente finalizada, nem em forma, nem em conteúdo. Além disso, postulou-se que poderia se tratar de um novo direito humano ou de um direito humano já existente, mas que não poderia existir em substituição a outros, apenas ser adicionado aos que já foram nominados em declarações internacionais de direitos. A partir dessa explicação, o Relatório MacBride define o direito à comunicação nos seguintes termos:⁴⁵

Todos têm o direito à comunicação [*right to communicate*]: os componentes deste direito humano abrangente incluem, mas não se limitam aos direitos de comunicação específicos [*communication rights*]: (a) direito de reunião, direito de discutir, direito de participar e direitos de associação relacionados; (b) direito de perguntar, direito de ser informado, direito de informar e direitos de informação relacionados; (c) direito à cultura, direito de escolha, direito à privacidade e direitos de desenvolvimento humanos relacionados. Alcançar o direito à comunicação **requerirá que recursos de comunicação estejam disponíveis** para a satisfação das necessidades humanas de comunicação. (UNESCO, 1980, p. 173, grifo nosso).

De acordo com Harms (2002), esse conceito de direito à comunicação deve ser entendido considerando três camadas de descrição: (i) fundamental; (ii) inclusivo; e (iii) abrangente. O direito à comunicação é um direito natural da pessoa humana e um pré-requisito para o exercício de outros direitos, por isso, é fundamental. É também um direito inclusivo, na medida em que incorpora e se interrelaciona com direitos discriminados no próprio artigo 19 da DUDH, em outros artigos (como direito à cultura) e na própria DUDH como um todo (como o caso do direito de escolha). Ao mesmo tempo, é abrangente,⁴⁶ uma vez que vale para várias instâncias (internacional, nacional, local e individual) e para todas as pessoas (direito humano).

Para Síthigh (2012), na época, mesmo com as definições de Jean D’Arcy e do Relatório MacBride, ainda haveria uma falta de definição relacionada ao que de fato seria considerado o direito à comunicação. Para ele, no entanto, esse direito enfatizava a necessidade de uma

⁴⁵ O relatório aponta que esses termos foram sugeridos no seguinte documento: HARMS, L. S. An Emergent Communication Policy Science: Context. Rights. Problems and Methods. **Communication**, Honolulu, v. 5, p. 65-87, 1980.

⁴⁶ Harms (2002) sugere que o artigo 19 da DUDH não era, até os trabalhos da Comissão MacBride, necessariamente reconhecido como direito à comunicação, mas, após o Relatório, o próprio Séan MacBride viria a dizer que a DUDH teria reconhecido explicitamente esse direito quando foi elaborada.

“comunicação multidirecional e participativa e a correção de desequilíbrios ou preconceitos nos sistemas de mídia” (SÍTHIGH, 2012, p. 178).

O objetivo do Relatório MacBride foi, a nosso ver, expor uma situação em que o ser humano se via defronte a um complexo sistema de comunicações (altamente tecnológico), concentrado nas mãos de poucos (poucas empresas, poucos países ou mesmo poucas pessoas), que possuía o poder de proporcionar ou negligenciar uma série de direitos humanos. Por isso, o acesso a esses meios deveria passar por um processo de democratização, e recursos de comunicação deveriam estar mais amplamente disponíveis para satisfação das necessidades das pessoas.

Para entendermos o direito à comunicação em relação às mulheres, precisaremos incorporar a crítica trazida por Okin (1979) acerca da universalidade do pensamento liberal. Para ela, embora as mulheres fossem tão independentes quanto os homens no estado de natureza, com o surgimento da sociedade civil (e a série de direitos humanos) também surgiu uma relação de subordinação. Nesse sentido, Jensen (2006, p. 236) coloca que:

O quadro geral de interpretação dos documentos de direitos humanos tem sido de natureza liberal tradicional, em que as violações dos direitos humanos são tacitamente entendidas como ações de agentes do Estado contra homens politicamente ativos na esfera pública. As violações dos direitos humanos das mulheres têm, neste contexto, em grande parte permanecido escondidas, e muitas vezes aparecem como questões privadas ou como tradições culturais ou religiosas.

Por isso, toda vez que falarmos “direitos humanos”, sem problematizarmos que humanos são esses, ocultaremos as relações de subordinação e dominação que ocorrem na sociedade a qual esses direitos buscam doutrinar. Por isso, poderíamos dizer que, se a questão das mulheres não for problematizada no direito à comunicação, podemos incorrer no ocultamento das relações que impedirão às mulheres acessarem esse direito na mesma medida e com a mesma velocidade que os homens. O mesmo pode ser dito em relação a outras interseccionalidades, como raça, etnia, classe, região, orientação sexual, idade etc.

3.3 O Direito à Comunicação como Direito das Mulheres

À primeira vista, pode ser percebido certo distanciamento entre os problemas da comunicação e a questão das mulheres no Relatório MacBride, especialmente pela localização desses temas dentro do documento: enquanto o direito à comunicação está inserido no *Capítulo 3 – Democratização da Comunicação*, o item dedicado aos direitos das mulheres está inserido

no *Capítulo 4 – Imagens do Mundo*. Ainda assim, esses assuntos irão se encontrar nas recomendações finais do Relatório.

Em *Imagens do Mundo*, a comunicação (geral) e a mídia (particular) são colocadas como recursos que poderiam estar sendo mais bem utilizados para a formação de uma consciência crítica em relação a uma série de problemas que trariam implicações para homens e mulheres ao redor do mundo. São apresentados fatores relacionados às diferenças entre homens e mulheres no mercado de trabalho, na indústria do audiovisual, no acesso à política e na forma como as mulheres são apresentadas em programas de televisão, no noticiário, no cinema etc. Sobre isso, o Relatório sugere que as atitudes públicas em relação ao papel da mulher na sociedade seja fator determinante para a percepção geral sobre a condição de mulher. Em relação a isso, a mídia exerceria forte influência, pois seria uma das principais responsáveis por moldar as atitudes públicas (UNESCO, 1980).

Em seguida, as recomendações do Relatório MacBride são apresentadas em grandes grupos temáticos. Dentre eles, está um relativo à *Democratização da Comunicação*, que aborda de forma mais estrita o direito à comunicação e as mulheres. Este grupo temático engloba quatro itens, sendo eles: (i) direitos humanos; (ii) remoção de obstáculos; (iii) diversidade e escolha; e (iv) integração e participação.

Em relação ao primeiro item (direitos humanos), é colocado que as liberdades de expressão, imprensa, de informação e de reunião são vitais e devem ser estendidas na conformação de um direito à comunicação individual e coletiva mais amplo. Também é colocado que é papel da mídia defender o direito das mulheres e das diferentes raças. Em relação ao segundo item (remoção de obstáculos), é colocado que a comunicação influencia a mente e o comportamento das pessoas; por isso, é um meio poderoso para a democratização da sociedade e o “alargamento da participação do público no processo de tomada de decisões”. Isso dependeria das estruturas e práticas da mídia e da abertura do processo de comunicação “para um livre intercâmbio de ideias, informações e experiências entre iguais, sem dominação ou discriminação” (UNESCO, 1980, p. 265). Para isso, dentre outras sugestões, o documento aponta a necessidade de se fazer uma revisão nas condições financeiras pelas quais a mídia é operada. No terceiro item (diversidade e escolha), é apontado que:

Diversidade e escolha no conteúdo da comunicação são uma pré-condição para participação democrática. Cada indivíduo e grupos particulares devem ser capazes de formar julgamentos com base em uma ampla gama de informações e uma variedade de mensagens e opiniões e ter a oportunidade de compartilhar essas ideias com outras pessoas. O desenvolvimento de uma mídia descentralizada e diversificada deve

fornecer maiores oportunidades para um envolvimento real e direto das pessoas nos processos de comunicação. (UNESCO, 1980, p. 266-267).

Para isso, deveriam ser construídas infraestruturas e tecnologias para trazer maior abundância de informações a partir de uma maior variedade de fontes. Também deveria ser prestada atenção às “necessidades de comunicação das mulheres [...] assegurando seu acesso adequado aos meios de comunicação e que imagens delas e de suas atividades não sejam distorcidas pela mídia ou pela propaganda” (UNESCO, 1980, p. 267).

Em relação ao quarto item (integração e participação), é colocado que a possibilidade de se comunicar na sociedade contemporânea exige a disponibilização de ferramentas de comunicação. As novas tecnologias forneceriam formas mais individualizadas de receber informações, mas falhariam na comunicação do ser humano com sua comunidade ou seu grupo social. Por isso, seriam requeridos meios de comunicação alternativos.

As recomendações trazidas estabelecem uma relação mais forte entre o direito à comunicação e a garantia dos direitos das mulheres do que se observada a mera descrição do conceito de direito à comunicação trazida no documento. Fica clara a intenção de demonstrar que as mulheres precisam ter acesso aos meios de comunicação para que imagens distorcidas sobre si mesmas não sejam disseminadas e acabem por limitar suas performances públicas.

Esse mesmo entendimento é encontrado no Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Beijing no ano de 1995. Nas Conferências Mundiais da Mulher anteriores, os meios de comunicação foram vistos como deturpadores das imagens das mulheres e disseminadores de estereótipos, sendo necessário que passassem a disseminar imagens mais adequadas destas (SCHEIDWEILER; SOUSA, 2017). No entanto, é na IV Conferência Mundial sobre a Mulher que o Plano de Ação define a necessidade explícita de as mulheres terem acesso aos meios de comunicação, com uma finalidade muito semelhante àquela buscada pelo direito à comunicação:

Devido aos avanços na tecnologia da informática e da televisão por satélite e a cabo, o acesso mundial à informação continua aumentando e expandindo-se, o que cria novas oportunidades para a participação das mulheres nos meios de comunicação e de difusão, assim como para a divulgação de informação sobre as mulheres. [...] Enquanto as mulheres não participarem equitativamente das esferas técnicas e de tomada de decisões das comunicações e dos meios de difusão, inclusive as artes, continuarão sendo objeto de falsas representações e seguir-se-á desconhecendo como é sua vida na realidade. (NAÇÕES UNIDAS, 1995).

Em 1994, um ano antes da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, a Internet chegava ao Brasil, popularizando-se rapidamente, inicialmente nos centros urbanos, em seguida pelo

interior – onde houvesse interesse econômico. A Internet, então, revigorou as esperanças em relação à existência de um meio de comunicação mais democrático, materializando grande parte da intenção relacionada à democratização da comunicação. Há trabalhos (VIEIRA, 2012; BECKER, 2016) que relacionam a Internet à ampliação da possibilidade de ação política pelas mulheres, em especial pelo movimento feminista. Outros (CASTELLS, 2012) demonstraram como a Internet foi catalisadora de movimentos que promoveram a mobilização social e política em uma série de países, causando transformações profundas. Similarmente, Norris (2000) identificou uma série de estudos que atribuem à Internet um potencial de transformação em relação à mobilização e à participação política, incluindo-os no que chamou de “teorias da mobilização” (*mobilization theories*). No entanto, a autora também identificou estudos que chamou de “teorias do reforço” (*reinforcement theories*), “que sugerem que o uso da internet reforçaria, e não transformaria radicalmente, os padrões de desigualdade social e participação política existentes” (NORRIS, 2000, p. 121).

Considerando esse debate, é necessário refletirmos em que condições a Internet é capaz de ser um catalisador do direito à comunicação no mundo. De acordo com Sousa, Geraldine e Reis (2019), o acesso à Internet é o primeiro impasse para que o direito à comunicação se efetive através deste *medium*. Para elas, a Internet tem como um de seus valores a pretensão de ser universal, mas o requisito financeiro exclui do acesso a ela os mais pobres, as populações rurais, quem mora nas pequenas cidades, idosos, indígenas, dentre outros. Seu acesso exige tanto que indivíduo tenha instrução em relação à tecnologia quanto disponibilidade de tempo, acesso à banda larga e propriedade de um dispositivo de qualidade – como um *smartphone*, que a cada momento precisa ser atualizado por um mais moderno, sob o risco de não acessar novos serviços e aplicativos. Além disso, as redes sociais possuem algoritmos que limitam o alcance orgânico das mensagens, definindo de forma arbitrária o que será visto, quando será visto e de quem será visto.

Assim, a Internet pode constituir um espaço para a manifestação individual de opiniões e pensamentos, mas o interesse econômico das empresas que operam as redes sociais e os mecanismos de busca limita o alcance que a mensagem terá. Além disso, é cada vez mais crescente o uso de *bots* para influenciar o processo de opinião pública e dos públicos de acordo com interesses políticos (MCKELVEY, DUBOIS, 2017; FUSCO, 2018), bem como o de *fake news* (GRAGNANI, 2018; BARRAGÁN, 2018). Ambos os fenômenos tiveram forte presença no Brasil nas eleições de 2018.

Por isso, a ideia de que a Internet amplia as oportunidades de dar voz aos grupos excluídos do *mainstream* da comunicação ou mesmo subalternos na esfera pública deve ser vista com muita cautela. Há uma série de exigências de nível técnico (programar um aplicativo, criar um *site*, operar um *bot*)⁴⁷ e de nível financeiro (acesso à rede, impulsionamento de publicações) para que isso ocorra.

Além disso, a Internet é um espaço que pode reforçar estereótipos de gênero. Stromer-Galley (2017) identificou, por meio do levantamento de uma série de pesquisas, que existe uma lacuna de gênero no debate on-line, sendo os homens os mais propensos a participar de debates sobre política nos Estados Unidos e na Europa. Um dos estudos identificados, produzido por Harp e Tremayne (2006), indicou a presença de um “clube de meninos” nos blogs de política estadunidenses. “Blogueiros homens têm menos probabilidade de *linkar* blogs de autoria de mulheres, e quando as mulheres fazem parte da conversa, elas são atacadas, marginalizadas e sexualizadas, tornando mais difícil para elas fazer parte da conversa” (STROMER-GALLEY, 2017). Por isso:

pensar no direito humano à Comunicação na era da Internet, por exemplo, é pensar que ele pode ser vivido e experimentado de modo diferente por diferentes grupos, que devem traçar suas estratégias e mecanismos de apropriação simbólica, técnica, cultural e política. (SOUSA; GERALDES; REIS, 2019, p. 21).

Isso não significa dizer que a Internet não possua potencial para a operacionalização de políticas públicas voltadas à garantia do direito à comunicação ou potencial para a formulação de estratégias políticas por movimentos sociais ou grupos políticos minoritários. A questão é a mesma relacionada aos demais meios de comunicação e à garantia do direito à comunicação: é preciso colocar no centro da questão da concentração dos meios a influência do capital nas dinâmicas produtivas e de veiculação, a participação plural nos espaços decisórios e de governabilidade desses meios (inclusive da Internet) e o ambiente normativo no qual operam.

Síthigh (2012) aponta que vários organismos internacionais têm visto na Internet a possibilidade de garantir os direitos humanos, mas há várias recomendações, a exemplo da colocada pelo Conselho da Europa, de que o controle privado dos *sites* de busca e das redes sociais seja fiscalizado e controlado, para promover a comunicação de forma consciente.

Se a Internet guarda esse potencial, então o movimento de luta pelo direito à comunicação e seu entrelaçamento com as lutas pelos direitos das mulheres pode, também,

⁴⁷ Vale apontar que *bots* não são necessariamente prejudiciais. McKelvey e Dubois (2017) apontam que há *bots* que contribuem para o trabalho de jornalistas, da sociedade civil e de governos.

encontrar nas Novas Tecnologias de Comunicação (TIC) possibilidades muito mais profícuas para proporcionar espaço de fala e de interação do que nos meios de radiodifusão, seja em âmbito coletivo, seja em âmbito individual.

Em suma, em relação às conceituações relativas ao direito à comunicação, as dificuldades (políticas, econômicas, legais, técnicas) enfrentadas para as mulheres produzirem discursos sobre si mesmas, suas atividades e suas agendas (seja enquanto grupo ou enquanto indivíduo) são condicionantes da garantia de um direito humano (o de comunicação), colocado como fundamental para a garantia de outros direitos, dentre os quais poderíamos citar – por conveniência desta tese – os direitos políticos:

Assim, a ausência de meios de comunicação plurais e de recursos amplamente disponíveis para chegar a disseminar conteúdos e opiniões através dos meios, por exemplo, pode apresentar obstáculos decisivos para a efetivação do direito à comunicação e dos direitos humanos como um todo. Afinal, somente num espaço onde todos e todas tenham voz e acesso aos meios de produção e veiculação de informação, os demais direitos humanos poderão ser conhecidos, reconhecidos, protegidos, defendidos, reivindicados e efetivados (INTERVOZES, 2010, p. 27).

Por isso, o direito à comunicação – em um contexto em que os meios de comunicação possuem papel central na nossa percepção do mundo (social, cultural, político) e na percepção do mundo sobre nós – é um direito que está diretamente relacionado à possibilidade de as mulheres (e outros grupos) serem vistas a partir de suas próprias perspectivas, o que permitiria a reconstrução do campo simbólico relativo às performances marcadas pelos papéis tradicionais de gênero. Performances essas que, como já vimos, geram desvantagens para as mulheres e inibem seu acesso à política ou a sua manutenção e evolução no campo político. Nesse sentido, o acesso aos meios de comunicação no período eleitoral mediante uma ação afirmativa (seja garantindo recursos, seja garantindo espaço) estaria ancorado em uma ação de redistribuição de bens materiais (dinheiro e espaço) e em uma ação de reconhecimento (da necessidade de as mulheres serem as beneficiárias deste remédio “afirmativo”). Isso permite às candidatas serem percebidas à sua maneira e de acordo com a sua vontade individual – o que poderia gerar benefício também para as outras mulheres, uma vez que a dominação masculina e os estereótipos de gênero acabam por impactar todas elas.

Assim, entende-se que o direito à comunicação é uma garantia fundamental necessária para desatualizar o campo político como masculino, proporcionando a incorporação de uma pluralidade de vozes nos discursos circulantes sobre política e eleições, e oportunizando que outras ideias, histórias periféricas, bandeiras alternativas, pautas e pontos-de-vistas variados

serem recebidos pelos eleitores e eleitoras e considerados em suas escolhas eleitorais. No entanto, este direito não se operacionaliza sozinho. Dadas as características do sistema produtivo de comunicação e os interesses em jogo, a garantia deste direito exige recursos e condições técnicas, que devem ser oferecidas pelo Estado, para que os grupos em desvantagem possam nivelar seu potencial comunicativo com o de grupos hegemônicos, que historicamente têm maior acesso aos meios de comunicação no país.

CAPÍTULO 4 – A COMUNICAÇÃO ELEITORAL E AS MULHERES

As eleições são consideradas um dos momentos mais importantes do regime democrático, pois representam a autorização, pelo eleitorado, de quem receberá a chancela para representar o indivíduo e a comunidade nas esferas de poder. Por isso, grande parte da teoria política sobre democracia detém especial atenção a este momento, enquanto outros estudos buscam propor mecanismos para tornar mais representativa a atuação dos escolhidos e das instituições nas quais estão inseridos.

Para dar chance a cada indivíduo de fazer uma escolha ponderada, no período anterior às eleições, é delimitado um espaço temporal dedicado à apresentação das candidaturas, regulamentado pelo Estado. Isso permite que o eleitorado acesse informações sobre quem está na disputa e, com isso, tenha melhores chances de decidir qual pessoa, partido ou projeto político deve ser selecionado. Neste período, ocorrem, então, as campanhas eleitorais. Para Gomes (2004, p. 14), a campanha eleitoral consiste em um:

conjunto de atividades legais, organizadas ou desenvolvidas pelos partidos, coligações ou comitês de eleitores e candidatos, com o objetivo de arrecadar votos para que determinados políticos possam ocupar, por representação, os cargos políticos públicos.

A finalidade principal da campanha eleitoral é criar as condições para que determinado partido, coligação ou indivíduo receba os votos necessários para sua eleição, uma vez que o sucesso eleitoral depende exclusivamente da contagem do número de votos conquistados, que serão interpretados de acordo com a legislação de cada país para se determinar quem alcançará a vitória. Por isso, a campanha eleitoral pode ser vista como uma competição de interesse público, carregada de elementos de persuasão e de informação, pois é necessário não só informar os eleitores sobre as candidaturas e o que elas trazem de contribuição para o futuro da comunidade, mas também convencer cada indivíduo de qual a melhor opção dentre aquelas que se apresentam (GOMES, 2004; 2009).

Pelo fato de a informação e a persuasão serem elementos estruturantes das campanhas eleitorais, a interpretação dos fenômenos relacionados ao *modus operandi* exige que se conheça os conceitos relacionados à Comunicação Política. Esses elementos são operados por processos cognitivos, discursivos e de linguagem que, quando relacionados ao poder, tornam-se próprios desta área de investigação. Assim, podemos considerar a Comunicação Política como uma área do campo da Comunicação, da qual se derivam disciplinas relacionadas a vários aspectos de criação, manutenção ou desestruturação de relações de poder na sociedade. Assim, da

Comunicação Política, deriva-se a Comunicação Eleitoral, que tratará especificamente dos fenômenos comunicacionais relacionados às campanhas eleitorais. Por isso, a Comunicação Eleitoral abordará com especial atenção a utilização de recursos materiais e simbólicos com a finalidade de informar e persuadir o eleitor a levar em consideração determinado projeto político, visto que uma campanha eleitoral se trata, em última análise, de uma competição entre diferentes imagens públicas, informações e discursos.

Por mais que Política e Comunicação tenham tido inúmeras interfaces em pesquisas e reflexões ao longo das décadas⁴⁸ (se formos buscar na trajetória histórica, desde os primórdios da democracia), o conceito de Comunicação Política e o de Comunicação Eleitoral ainda passam por um processo de consolidação, especialmente pela interseção dos seus objetos de estudo com outros campos do saber científico, a exemplo da Ciência Política, do Marketing, da Filosofia, da Sociologia, do Direito, da Economia e até mesmo da Psicologia. Em parte, isso ocorre pela forma como os elementos próprios da Comunicação foram explorados por outros campos para compreender as dinâmicas de poder e de formação ideológica relacionados aos processos de mediação simbólica, assim como a Comunicação absorveu de outros campos os conceitos para interpretar fenômenos que ela própria delimita como inerentes ao seu campo (como os estudos dos meios, a publicidade, a propaganda, o jornalismo etc.). Exemplos de fenômenos históricos estudados pela Comunicação Política incluem o uso da propaganda nas investidas católicas em busca de novos domínios territoriais e simbólicos ocorridas durante o medievo, de onde surgiu, inclusive, o termo propaganda (*propagare*). Outro exemplo é a produção e a veiculação da propaganda de guerra, usada para trazer, dentre outras finalidades, coesão ideológica de um povo para indicar o inimigo a ser enfrentado. Ainda, podemos citar o estudo de discursos, signos e imagens relacionados a líderes políticos e suas formas de apresentação nos meios de comunicação de massa (emissão e mensagem) e a interpretação pela audiência (recepção). Esses exemplos são apenas uma pequena amostra da diversidade de elementos abarcados pela Comunicação Política. Isso faz com que seja necessário assentar o conceito para, a partir dele, interpretar os fenômenos que interessam a esta investigação.

Como dito, Política e Eleição são fenômenos que se entrelaçam, pois, no regime democrático, a prática de uma depende da existência da outra. Assim, há uma variedade de

⁴⁸ Poderíamos aqui citar, por exemplo, a seminal pesquisa dos estudos da *mass communication research*, elaborada por Lasswell, intitulada *Propaganda Technique in the World War*; ou ainda a pesquisa sobre o processo de formação de opinião intitulada *The People's Choice*, de Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, que teve como contexto as eleições presidenciais estadunidenses de 1940 e acabou por criar a teoria da *two-step flow of communication* (WOLF, 2006).

conceitos que situam Comunicação Política e Comunicação Eleitoral praticamente como sinônimos. Exemplo dessa relação é apontado por Gomes (2009, p. 86) quando diz que:

os conceitos vão desde o seu entendimento da comunicação política como propaganda eleitoral (persuasiva), até alguns formatos jornalísticos, como o debate ou as entrevistas agendadas pelos canais de televisão (informativa). Quanto ao território, alguns a colocam no da comunicação e outros no do marketing, tanto político quanto eleitoral.

Panke (2011, p. 2) também indica que “propaganda política, eleitoral, marketing político e eleitoral diversas vezes são dados como sinônimos”. Por isso, em primeiro lugar, consideramos necessário fixar o conceito de Comunicação Política para, então, mobilizarmos o conceito de Comunicação Eleitoral, aproximando-os dos fenômenos estudados nesta tese.

No *The Oxford Book of Political Communication*, Comunicação Política é definida como “o processo de ‘dar sentido às trocas simbólicas sobre o exercício compartilhado do poder’ e ‘a apresentação e interpretação de informações, mensagens ou signos com consequências potenciais para o exercício compartilhado do poder’” (KENSKI; JAMIESON, 2017, p. 3).

Gomes (2009) também identificou que a Comunicação Política tem sido relacionada às trocas simbólicas que influenciam as relações de poder. Por isso, é a finalidade pela qual se deseja interpretar ou manipular determinados símbolos que definirão o tipo de Comunicação Política evocado. Nesse sentido, quando falamos em Comunicação Eleitoral, estamos buscando entender como a apresentação e a interpretação de informações, mensagens ou signos influenciam especificamente as eleições. Por se tratar de uma competição (sendo que alguns até a veem como uma guerra), muitas vezes é resumida à nomenclatura de Propaganda Eleitoral ou Marketing Eleitoral, como apontaram Panke (2011) e Gomes (2009). Isso se dá porque a atenção maior de estrategistas de campanha eleitoral tem sido dada à dimensão persuasiva da Comunicação Eleitoral. No entanto, Gomes (2009) e Solís e Panke (2020) também apontam que a Comunicação Eleitoral possui uma dimensão informativa. Por isso, buscando abarcar as duas dimensões, a Comunicação Eleitoral pode ser considerada como:

o processo de informação e persuasão que ocorre durante o momento das eleições nas sociedades democráticas. Neste período estão em ação diversos atores sociais entre os quais se destacam: os meios de comunicação, os eleitores, os políticos, os candidatos, os grupos de pressão e os formadores de opinião. É importante destacar que ao falarmos de comunicação eleitoral não nos limitamos às questões da propaganda eleitoral, mas sim se todos os elementos envolvidos na divulgação e avaliação de dados que tocam esse período (SOLÍS; PANKE, 2020, p. 71).

O conceito trazido pelo autor e pela autora insere novos elementos que nos permitem identificar outros interessados no processo de comunicação eleitoral, para além da tríade formada por eleitores, políticos e candidatos. Assim, quando definem que os próprios meios de comunicação (por meio da atuação da imprensa, por exemplo), os grupos de pressão (movimentos sociais, empresariais etc.) e os formadores de opinião (lideranças locais, celebridades etc.) são agentes envolvidos no processo, está sendo jogada luz à complexidade de interações que se entrelaçam na construção do ambiente midiático eleitoral. Além disso, quanto o autor e a autora colocam que a Comunicação Eleitoral não se restringe à propaganda eleitoral, estão incluindo dentro dos limites da aplicação prática as contribuições das outras áreas da Comunicação, bem como do Marketing, que pode ajudar a organizar as táticas de comunicação no período eleitoral, da interpretação das pesquisas eleitorais, realizadas com a intenção de conhecer as tendências de comportamento dos eleitores, a percepção da imagem de candidatos e candidatas, a identificação de demandas de determinados segmentos eleitorais, além de outros diagnósticos necessários para se compreender o contexto político, partidário e eleitoral inerente ao sistema concorrencial.

Enquanto grande parte da literatura relacionada à Comunicação Eleitoral trata de compreender e aprimorar as estratégias de marketing – o que Gomes (2009) categorizou como “corrente americana” da comunicação política –, há necessidade de discutirmos também o caráter informativo das campanhas eleitorais ou, como sugeriu Gomes (2004, p. 15), o caráter educativo para a “construção de uma cultura cívica no cidadão [...] entendida como os esforços gerais que buscam desenvolver no cidadão os conceitos que dizem respeito ao seu conhecimento dos símbolos e representações da vida política”. Esta perspectiva seria compartilhada por uma “corrente europeia” da comunicação política. Para ela, há um infortúnio no fato de a dimensão informativa das campanhas eleitorais ser pouco explorada, pois é uma das poucas oportunidades em que o diálogo democrático se intensifica (GOMES, 2009). O ponto-chave desse argumento é que as campanhas eleitorais marcam um momento especial na vida do indivíduo, quando é exposto a uma série de notícias e programas que podem estimulá-lo a debater os problemas de uma comunidade ou de um grupo e suas possíveis soluções. Os debates eleitorais, quando conduzidos corretamente, são um exemplo de atividade informativa e performática que pode proporcionar esclarecimento da população acerca das intenções dos postulantes a cargos políticos (embora esses ambientes muitas vezes tenham servido como espaço do espetáculo e de entretenimento).

As campanhas eleitorais também são exemplos de atividade informativa, quando trazem para dentro dos lares (especialmente por meio do rádio e da televisão) elementos simbólicos relativos à prática e ao fazer políticos. É um dos momentos de “parar a programação” para conhecer e pensar o que se tem feito em termos de decisões políticas e de políticas públicas, ao mesmo tempo em que permite identificar as personalidades por trás de tais decisões e políticas, contribuindo para uma educação cívica e para a cidadania. Na campanha eleitoral:

é importante que os partidos e os candidatos informem bem o eleitorado. Quando se apresentam diversos candidatos para o mesmo cargo, uma decisão racional exigiria um conhecimento do ponto de vista de cada um deles, para selecionar o mais adequado ao interesse do próprio eleitor. [...] os pressupostos lógicos racionais da eleição como forma de designação de representantes requerem a existência de informação para a escolha entre as diversas alternativas. (GOMES, 2004, p. 16).

Em relação às apropriações das ferramentas de marketing para uso em campanhas eleitorais, Almeida (2004) reconhece que tal relação formula estratégias para o sucesso eleitoral, o que não é necessariamente visto como ruim ou como elemento deturpador do processo de escolha (embora haja quem pense que a lógica mercadológica, em que candidatos passam ser vistos como produtos, deturpe o processo e aliene o eleitorado). O marketing eleitoral (com foco na propaganda eleitoral em rádio e televisão) é limitado pelo contexto político e pelo cenário de representação previamente estabelecido; por isso, não deve ser entendido apenas em sua função publicitária, mas como um conjunto de estratégias político-eleitorais, assim como não é ele o único responsável por definir o sucesso ou insucesso de uma campanha. Assim, a força do marketing estaria atrelada ao cenário anterior da campanha eleitoral, como a imagem ou o lugar de fala de um candidato ou candidata, do partido e da agenda temática. Há, portanto, uma força relacionada ao acúmulo político prévio na determinação da eficácia das ações de campanha. Nesse sentido:

O marketing político visa intervir no cenário de representação da política para ativar forças sociais e políticas (simbólicas e materiais, portanto), não somente para atrair eleitores individuais e isolados dentro de uma massa, mas também para mobilizar contingentes sociais para uma postura ativa no processo de disputa política. Portanto, acaba intervindo não somente no cenário de representação da política, como no contexto como um todo. (ALMEIDA, 2009, p. 339).

Por isso, para o autor, o marketing eleitoral não pode ser considerado somente como a mídia, a comunicação ou a publicidade nem apenas o horário eleitoral, mas sim uma estratégia em que a comunicação está inserida e sob a direção da estratégia política geral. Nesse sentido, Panke e Tesseroli (2016) desenvolvem uma esclarecedora definição de campanha eleitoral a

partir da sua forma de estruturação, apontando como todos os recursos (de propaganda, de marketing e outros) se organizam:

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).

Dito isto, consideraremos que a comunicação eleitoral abarca uma variedade de elementos (das relações públicas, da propaganda, da publicidade), orientados pelo marketing, para que atuem em sentido único com vias a informar a comunidade sobre a candidatura e a persuadir o eleitor ou eleitora a considerá-la a mais adequada no atendimento aos seus interesses e preferências políticas. Nessa linha, a persuasão é entendida como:

um processo transacional composto de uma classificação, uma seleção e um compartilhar cognitivo de símbolos, de forma que se ajuda a outro a deduzir, de sua própria experiência, um significado ou uma resposta similar a aquela que a fonte tem a intenção de dar. (PROSS *apud* GOMES, 2004, p. 90).

Esse conceito demonstra que a persuasão não busca alienar o eleitor. Se tratando de uma competição em que um/a ou outro/a candidato/a será necessariamente selecionado e considerando o baixo interesse dos eleitores em política (especialmente em países em que o voto é obrigatório),⁴⁹ é necessário expor os aspectos positivos e reduzir a influência dos aspectos negativos na percepção que se tem em relação a um/a candidato/a. Caso contrário, tal candidatura não será levada em consideração e apenas aquelas com maior incidência midiática serão percebidas.

Quando trazemos este debate para a dimensão das normas jurídicas, a nomenclatura utilizada para se referir às ações de comunicação eleitoral é a de “propaganda eleitoral”, por mais que, como vimos, a comunicação eleitoral pode englobar uma variedade de outros elementos que não apenas a propaganda em sentido estrito. Assim, de acordo com o TSE, propaganda eleitoral:

⁴⁹ Em países em que o voto não é obrigatório, primeiro é necessário despertar a vontade do/a eleitor/a em participar do processo eleitoral, o que por si só estimula seu interesse em buscar informações sobre as candidaturas. Em países em que o voto é obrigatório, um grande quantitativo de votos acaba sendo orientado de acordo com estímulos de última hora, realizados majoritariamente sem reflexão crítica, apenas para se cumprir a obrigatoriedade de participar do processo de escolha.

é a propaganda em que partidos políticos e candidatos divulgam, por meio de mensagens dirigidas aos eleitores, suas candidaturas e propostas políticas, a fim de se mostrarem os mais aptos a assumir os cargos eletivos que disputam, conquistando, assim, o voto dos eleitores. A propaganda eleitoral tem suas diversas formas regulamentadas pela legislação eleitoral. Essa regulamentação visa, primordialmente, **impedir o abuso do poder econômico e político** e **preservar a igualdade** entre os candidatos. (TSE, 2020, on-line, grifo nosso).

Assim, para a Justiça, “propaganda eleitoral” se refere tanto aos programas e às inserções veiculadas no HGPE quanto às demais ações de comunicação eleitoral, que teriam, na visão da Corte, a função de reduzir o abismo econômico entre candidatos/as e “preservar” a igualdade entre eles e elas. No entanto, para que um candidato ou uma candidata vença uma eleição, Gomes (2004) aponta ser necessário contar com quatro recursos: i) dinheiro; ii) organização; iii) apoio; e iv) meios de comunicação.

O dinheiro (i), para a autora, é um recurso essencial para o sucesso eleitoral, mas precisa ser utilizado bem, visto que há vários casos de campanhas com mais dinheiro do que outras e que não se saíram vitoriosas. Por isso, leis que estipulam formas ou limites ao financiamento eleitoral existiriam para dar alguma condição de igualdade entre os concorrentes. A organização (ii) é representada pela presença do que ela chama de “máquina eleitoral”, ou seja, estruturas que facilitem a aquisição de votos quando aliadas aos recursos financeiros, a exemplo da estrutura partidária e de todo o contingente de militância que pode se ver engajado em um projeto político. Por apoio (iii), a autora entende a associação com outras “máquinas”, que funcionariam como “correntes de transmissão”, a exemplo dos sindicatos, igrejas, associações etc. Por fim, em relação aos meios de comunicação (iv), a autora aponta a necessidade de ter espaço no horário eleitoral gratuito e considerar que a imprensa detém um papel importante na percepção do eleitorado, embora nem sempre ela tenha sido determinante do voto.

O dinheiro também é reconhecido por Fallis (2017) como fator essencial para a conquista de votos, pois quanto mais se gasta em ações de propaganda eleitoral, mais se aumenta a consciência (*awareness*) em relação a um candidato; as disparidades nos gastos dos candidatos podem alterar o resultado eleitoral, mesmo que determinado candidato tenha grande chance de vencer. Franz e Ridout (2010), na mesma linha, exemplificam a importância do dinheiro, apontando que o fato de a campanha de Obama (nas eleições presidenciais estadunidenses de 2008) ter arrecadado recursos próprios (em vez de depender do partido ou de outros grupos) permitiu obter os melhores resultados com sua propaganda eleitoral, sendo determinante para seu sucesso, pois ele maximizou os resultados. Por isso, torna-se perceptível

que as condições materiais disponíveis para organização e veiculação de ações de propaganda eleitoral são um ativo importante para o sucesso eleitoral de um candidato/a ou para que, ao menos, seja percebido em meio à ampla diversidade de concorrentes.

4.1 A Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão

No Brasil, a propaganda eleitoral no rádio e na televisão é permitida apenas no período autorizado pela Justiça Eleitoral, sendo proibido qualquer tipo de comercialização de espaço ou *merchandising* junto às emissoras. A propaganda eleitoral é, então, garantida pelo Estado, por meio de renúncia fiscal concedida às emissoras, de acordo com os critérios que vimos no Capítulo 1, relacionados à forma de distribuição do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). No que se refere à produção dos programas e inserções (filmagem, roteiro, estúdio, edição, trilha sonora), esta deve ser custeada pelos partidos ou pelos candidatos e candidatas. Assim, não basta ter acesso a tempo de rádio e televisão, é necessário investir na produção de conteúdo para ser veiculado nesses espaços.

Para Panke e Cervi (2011), o HGPE surgiu com o propósito de oferecer condições mais igualitárias às candidaturas, mas a qualidade dos programas e o tempo destinado a cada candidato ou candidata contrastam com esse propósito, retratando a estrutura econômica das siglas partidárias. Para a autora e o autor:

os telejornais, programas de debate e outros formatos ajudam a conformar o “ambiente informacional” do qual o eleitor se apropriará para começar a formar suas convicções e preferências eleitorais. O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), tanto no rádio quanto na televisão, é uma importante fonte de informações para os eleitores. É a partir dele que as elites políticas, representadas por partidos e coligações com candidatos participando das disputas, conseguem apresentar suas propostas, criar cenários e apresentar os perfis de lideranças políticas que possam ser comparáveis entre si. (PANKE; CERVI, 2011, p. 391-392).

Ter um horário gratuito para veiculação de propaganda política ou eleitoral não é uma política exclusiva do Brasil. Albuquerque (2004) aponta que, para entender o desenho da propaganda política ou eleitoral em outros países, é necessário levar em consideração a diferente forma como os meios de radiodifusão – rádio e televisão – foram utilizados pelo sistema político-estatal na Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, desde o início, as tecnologias de comunicação constituíram um problema central de engenharia política e de identidade nacional, dada a vasta extensão geográfica do país, o que incentivou um forte desenvolvimento da imprensa e da infraestrutura

de comunicação e informação. Porém, embora o Estado tenha tido papel importante no processo desenvolvimentista dos sistemas de radiodifusão, foram as empresas privadas, interessadas na exploração comercial, as principais responsáveis pela sua estruturação (ALBUQUERQUE, 2004). Por isso, a propaganda política e eleitoral foi estruturada nos mesmos moldes da propaganda comercial e, dada a importância do país no cenário internacional, constituíram uma maneira própria de realização de campanhas políticas e eleitorais, que acabou por influenciar várias práticas de propaganda eleitoral pelo mundo.

Já nos países da Europa Ocidental, os meios de radiodifusão foram, em sua maioria, objeto de monopólio ou de controle estatal, em vários casos com a participação pluralista de vários setores da sociedade na gestão da programação (como no caso da emissora BBC), inibindo o desenvolvimento da televisão como força social autônoma. Isso fez com que a presença do candidato ou da candidata nesses meios não fosse considerada uma das estratégias mais importantes para o sucesso eleitoral, uma vez que havia forte presença de outros atores no processo político, como sindicatos, partidos e igrejas (ALBUQUERQUE, 2004). O controle mais próximo do Estado em relação aos meios de radiodifusão europeus refletiu-se na percepção de que esses meios guardam um potencial mais educativo e de interesse público.

Esses elementos explicam, por exemplo, a adoção pela França e pelo Reino Unido de certo controle sobre a propaganda eleitoral:

[Na França,] nas eleições de 1988, todos os candidatos tiveram direito a igual tempo na televisão, em blocos de 5 a 15 minutos, veiculados nas duas emissoras públicas. O conteúdo das transmissões estava sujeito a um controle bastante estrito. As regras em vigor estabeleciam que apenas uma das transmissões poderia ser filmada fora de estúdio, limitavam a quatro os participantes em debates e entrevistas com os candidatos, definiam que os cliques políticos não poderiam ultrapassar 40% do tempo de cada transmissão e proibiam a execução do hino nacional e a exibição de símbolos com as cores nacionais (HAIMAN, 1991). [...] O modelo adotado pelo Reino Unido é mais flexível que o francês. Ele proporciona aos partidos o acesso gratuito à televisão, mas não estabelece restrições quanto ao conteúdo dessas transmissões. A regulamentação da propaganda política na televisão era exercida por um comitê semiformal, o *Public Political Broadcast (PPB)*, constituído por representantes das emissoras e dos partidos políticos (SMITH, 1979). A divisão do tempo entre os partidos se faz tendo em vista o resultado dos partidos nas eleições anteriores, ainda que não de modo estritamente proporcional. O número de transmissões ao longo da campanha era bastante restrito. (ALBUQUERQUE, 2004, p. 462-463).

Com isso, a França, o Reino Unido e a Dinamarca⁵⁰ ainda hoje distribuem de forma mais equilibrada entre os partidos o tempo disponível no horário dedicado à propaganda

⁵⁰ Há necessidade de se atingir um número mínimo de votos na última eleição para se ter acesso ao horário eleitoral na Dinamarca.

eleitoral. No México, 30% do tempo é distribuído igualmente (independente do tamanho de cada partido) e 70% conforme o desempenho do partido na eleição anterior. Na Espanha, a eleição anterior determina quanto tempo cada partido terá na próxima. No Canadá, o partido recebe um tempo reduzido de propaganda gratuita, no entanto pode comprar mais tempo e receber reembolso parcial dos custos. No Japão, cada candidato à câmara baixa pode enviar até 35 mil cartões postais de campanha e veicular cinco anúncios pagos pelo governo em qualquer jornal impresso. Na Alemanha, na Espanha e na República Tcheca, o governo paga até mesmo pelo aluguel de *outdoors* (MELLO, 2010).

No Brasil, os meios de radiodifusão – diferente dos Estados Unidos – foram objeto de controle estatal desde a década de 30 e podiam ser concedidos à exploração por agentes privados, que operariam como fiduciários do público (ALBUQUERQUE, 2004). Ao longo do século XX, diferentes normas foram estabelecendo regras para a exploração do espectro eletromagnético de rádio e televisão pelas empresas privadas. Porém, o grande desenvolvimento de um sistema nacional de telecomunicações ocorreu apenas durante a ditadura militar, com a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) em 1965 (ALBUQUERQUE, 2004). Na Constituição de 88, a perspectiva de domínio estatal foi mantida, continuando a política de concessões. A Constituição determinou que continuaria competindo à União explorar os serviços de radiodifusão de sons e imagens⁵¹ e ao Congresso Nacional conceder e renovar essas concessões⁵²(BRASIL, 2020). Além disso, até outubro de 2017,⁵³ era garantido aos partidos políticos acesso gratuito ao rádio e à televisão, o que ficou conhecido como Propaganda Partidária Gratuita (“direito de antena”).

No que se refere à Propaganda Eleitoral, no Brasil ela possui contornos únicos. Diferente de outros países, a propaganda eleitoral é inserida na programação das emissoras comerciais, uma vez que são elas que congregam os maiores índices de audiência domiciliar. Além disso, por serem concessionárias de serviço público, possuem determinadas responsabilidades em relação ao Estado. No que se refere estritamente ao HGPE, Albuquerque (2004) aponta como fato importante a atribuição dada, em 1985, ao Tribunal Superior Eleitoral para a organização das eleições. A partir daí:

entre 1985 e 1994, todas as legislações preservaram uma mesma estrutura básica no tocante à propaganda política na televisão: aos partidos políticos era garantido acesso gratuito ao rádio e televisão, em horários previamente determinados; a distribuição do

⁵¹ Art. 21, inciso XII, item A, da Constituição Federal.

⁵² Art. 49, inciso XII, da Constituição Federal.

⁵³ Alterado pela Emenda Constitucional 97, de 2017.

tempo entre os partidos se fazia segundo fórmulas que relacionavam a quantidade de tempo ao tamanho das bancadas dos partidos no Legislativo; não existia restrições quanto ao conteúdo da propaganda política veiculada pelos partidos ou aos recursos técnicos utilizados para a sua produção. Basicamente, as mudanças realizadas pelas sucessivas legislações eleitorais do período se restringiam aos critérios de divisão de tempo, entre os partidos e a duração e o horário de transmissão do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). (ALBUQUERQUE, 2004, p. 467).

Além disso, Albuquerque (2004) lembra que em 1993 a legislação proibiu o uso de trucagens, montagens, animações, imagens externas, imagens de outras pessoas que não os candidatos e seus vices para se manter o “bom nível” do debate político e evitar excessos de elementos audiovisuais. Em 1997, a legislação introduziu os *spots* de 30 e 60 segundos (inserções) como novo formato de propaganda política, que seriam veiculados entre a programação regular das emissoras de rádio e televisão e não em horários fixados pela lei, como ocorre com os blocos do programa eleitoral. O surgimento dos *spots*, nas eleições subsequentes, permitiu “que candidatos oficiais, **inicialmente desconhecidos**, ganhassem a eleição por larga margem” (ALBUQUERQUE, 2004, p. 468, grifo nosso).

Em relação a tornar os candidatos desconhecidos em conhecidos, Panke e Cervi (2011, p. 392) afirmam que são “os meios de comunicação que dão visibilidade aos candidatos no caso de democracias de massa e universalistas, como a brasileira”. Além disso, apontam que, além de desempenhar função informativa e propiciar a distinção das imagens públicas dos candidatos, o HGPE também inverte a lógica do debate político, levando para a esfera privada a agenda própria da esfera pública, fazendo com que o eleitor passe a “pensar em política”.

Sob a perspectiva do marketing, muito se questiona em relação à eficácia das campanhas eleitorais veiculadas no HGPE. Nesse sentido, Albuquerque (2004) aponta três problemas principais que condicionam tal eficácia: i) o primeiro é o fato de o HGPE, na forma dos programas eleitorais, ser veiculado apartado da programação regular da emissora e ser produzido por outros agentes, o que traz um repertório completamente diferente do que a audiência da emissora está acostumada a receber, gerando desinteresse e desconfiança; ii) a necessidade de adaptar as mensagens da campanha a quadros temporais preestabelecidos (duração e ordem de exibição); e iii) a qualidade da informação, que, por se tratar de uma disputa, é essencialmente contraditória e conflituosa.

Um experimento randomizado de larga escala realizado nos Estados Unidos por Gerber *et al.* (2011), que buscou identificar se os anúncios eleitorais em televisão no ano de 2006 alteravam a decisão de voto, demonstrou eficácia de curto prazo. Na primeira semana de exposição aos anúncios, o eleitorado tendeu a uma forte mudança de voto; a tendência foi menor na segunda semana; e nenhum efeito foi identificado na terceira semana. Em relação aos

anúncios de rádio, os achados foram controversos. Os autores sugerem como hipótese que a propaganda eleitoral traz elementos para o eleitor considerar em relação ao contexto político, porém, à medida que o tempo passa, esses elementos se acomodam ou são confrontados com elementos da própria memória do eleitor e com esforços de outros agentes (como a imprensa), que podem reforçar ou desconstruir o argumento principal inserido na propaganda.

No entanto, compreender a eficácia isolada de um recurso como o HGPE é muito complexo, pois é impossível apartá-lo do contexto em que é exibido. Por isso, Cervi (2010) aponta que, mais importante do que identificar a relação entre o HGPE e a decisão de voto, é compreender que ele contribui com a composição de um ambiente informacional que ajuda o eleitor a construir suas preferências políticas. Para Cervi (2010, p. 13), é:

evidente que, dependendo do contexto, ele [o horário eleitoral] pode ter mais importância e até mesmo alterar tendências de preferência agregada. Mas isso se dá em condições especiais, por exemplo, quando um dos candidatos é pouco conhecido dos eleitores ou ainda não está vinculado a administrações bem avaliadas pelo público.

Além disso, Cervi (2010) indica que o HGPE é um dos principais ativos colocados na mesa de negociação entre os partidos para sua agregação em coligações. Muitas vezes, tais alianças são formadas de acordo com quanto tempo cada agremiação tem direito e com a forma como o tempo será distribuído entre seus candidatos, servindo como moeda de troca pelas cúpulas partidárias, motivo pelo qual não se deve esperar dos partidos uma distribuição equânime. É importante lembrar que, mesmo com a proibição da formação de coligações (agrupamento de partidos) no sistema proporcional, ocorrida em 2017, os partidos ainda podem coligar e agregar seus tempos nas campanhas em chapas majoritárias. Isso significa que há manutenção da prática de negociações relacionadas ao agrupamento de tempo.

Sobre o papel dos partidos na gestão do HGPE, Dias (2005) aponta que o próprio partido controla seu tempo e sua distribuição entre os/as candidatos/as, e essa distribuição poderá ser mais igualitária ou hierárquica a depender das forças internas de cada partido. Por isso, a autora indica que “é o partido que determina se seus candidatos terão maior ou menor liberdade na divulgação de suas mensagens e, conseqüentemente, prescreve uma maior unidade ou fragmentação na própria imagem [do partido]” (DIAS, 2005, p. 163). Nessa linha, além de contribuir para a construção da imagem pública do/a candidato/a, o HGPE formula a percepção que o eleitorado tem acerca do partido em que o candidato ou candidata concorrem.

4.2 Outras Formas de Propaganda Eleitoral e a Internet

A Lei das Eleições (BRASIL, 2020b) também autoriza outras formas de propaganda eleitoral que podem ser usadas por candidatos e candidatas entre o dia 15 de agosto do ano eleitoral até as 22h do dia que antecede a eleição. Alguns detalhes, tamanhos e especificações de cada forma de propaganda são encontrados tanto na Lei das Eleições quanto nas Resoluções publicadas pelo TSE nos anos eleitorais. Em relação ao conteúdo, o TSE coloca que “é livre o exercício da propaganda, desde que realizada nos termos da legislação eleitoral” (TSE, 2020).

A partir de uma análise da Lei das Eleições, identificamos as diferentes formas de propaganda autorizadas nas eleições de 2018 e as distribuimos no Quadro 8 de acordo com sua localização no texto da lei.

Quadro 8 – Outras formas de propaganda autorizadas pela Lei das Eleições

Localização na Lei das Eleições	Forma de propaganda
Art. 37, §2º, inciso I	Bandeiras ao longo de vias públicas, desde que não atrapalhem o fluxo
Art. 37, §2º, inciso II	Adesivo plástico em veículos e janelas, desde que não exceda 0,5m ²
Art. 38	Folhetos, adesivos, volantes e outros impressos
Art. 39	Ato de propaganda partidária ou eleitoral
Art. 39, §3º	Alto-falantes ou amplificadores de som
Art. 39, §4º	Comício
Art. 39, §9º	Caminhada, carreata, passeata, carro de som e <i>jingle</i>
Art. 39, §11º e §12º	Minitrio (veículo)
Art. 43	Anúncios pagos na imprensa escrita e a reprodução na Internet do jornal impresso (máx. de 10 anúncios por veículo em datas diversas de acordo com restrições de tamanho)
Art. 46	Debates entre candidatos/as se houver interesse de emissora de rádio ou televisão, sendo obrigatória a presença de todos os candidatos de partido que tenha ao menos cinco representantes no Congresso Nacional, sendo facultativa a presença dos/as demais
Art. 57-B, inciso I	Propaganda em <i>site</i> do/a candidato/a
Art. 57-B, inciso II	Propaganda em <i>site</i> do partido ou coligação
Art. 57-B, inciso III	Envio de mensagem eletrônica para <i>e-mails</i> cadastrados gratuitamente
Art. 57-B, inciso IV	Propaganda em <i>blogs</i> , redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas, desde que não sejam pagas
Art. 57-C	Impulsioneamento pago de conteúdos em redes sociais, desde que feito pelo candidato/a, partido ou coligação

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei das Eleições (BRASIL, 2020).

A propaganda eleitoral na Internet ganhou cada vez mais atratividade à medida que esse meio de comunicação passou a ser incorporado como uma fonte importante de informação,

trabalho e entretenimento na vida de brasileiros e brasileiras, embora, como vimos, haja desigualdades no acesso, diferentes qualidades de conexão em função da região e das condições econômicas dos indivíduos e suas famílias, bem como necessidade de conhecimento técnico mínimo para o seu uso. É nos sites de redes sociais e em serviços de mensagens instantâneas, como WhatsApp ou Telegram, que reside o maior interesse para fins de divulgação de propaganda eleitoral, dado o potencial de disseminação e de engajamento e a dificuldade de controle por parte da Justiça Eleitoral.

A programação de anúncios em redes sociais é chamada popularmente de “impulsioneamento” e assim também foi incorporada nas regras eleitorais. Esse termo, porém, ilustra que, pelo fato de as redes sociais não fazerem uma entrega orgânica ampla, já que operam por meio de algoritmos, é necessário “impulsionar” a mensagem, por meio de investimentos financeiros, para que ela seja vista por mais pessoas. Esses investimentos não são necessariamente mais baratos do que outros formatos de propaganda, uma vez que, se calculados em termos de custo por mil (custo para atingir mil pessoas), podem se equiparar ou até mesmo serem mais caros do que outras formas de propaganda.

Não buscaremos nos aprofundar nas características do impulsioneamento de conteúdos em redes sociais ou demais estratégias de propaganda eleitoral pela Internet. No entanto, é importante colocar que, nos *sites* e materiais de campanha, é o/a candidato/a quem tem controle sobre o conteúdo, enquanto nas redes sociais há, na maioria dos casos, participação dos usuários na elaboração das mensagens (FRANKEL, HILLYGUS, 2017).

Considerando a natureza arriscada das comunicações em mídias sociais, elas são mais frequentemente usadas por desafiantes e candidatos concorrendo em eleições competitivas (WILLIAMS; GULATI, 2013). Também é claro que eles podem ser usados para microsegmentação muito estreita em escala de massa. Sanson (2008) descreve como a campanha de Obama de 2008 microsegmentou usuários de mídia social com base em seus perfis e associações de grupo em vários sites de redes sociais. Além disso, a campanha conseguiu tirar o máximo proveito de seus recursos, visando estrategicamente os indivíduos que ocupavam papéis centrais em diferentes redes. (FRANKEL, HILLYGUS, 2017, p. 187).

As redes sociais são, portanto, uma ferramenta importante para as campanhas eleitorais, já que estimulam a participação de usuários e ainda fornecem recursos que permitem a microsegmentação, direcionando mensagens para públicos de acordo com uma série de características. No entanto, o uso desses recursos estratégicos exige dinheiro e conhecimento técnico por parte das equipes de campanha e mesmo de candidatos e candidatas. Além disso, a possibilidade de participação dos usuários na elaboração das mensagens – seja comentando, curtindo, compartilhando ou até mesmo interagindo com candidatos e candidatas – pode

propiciar tanto ações de promoção da candidatura quanto de desqualificação (PANKE, 2012) e de violência política, que acabam incidindo ainda mais sobre as mulheres (BIROLI, 2016). Por isso, não se pode dizer que se tratam dos meios mais acessíveis ou de engajamento positivo.

4.3 As Mulheres na Propaganda Eleitoral

Como vimos, as campanhas eleitorais marcam o momento em que o eleitor passa a ter que pensar em política – especialmente quando se inicia a veiculação do HGPE. A propaganda eleitoral também é um dos elementos que levam o eleitor a conhecer melhor o contexto político, dado o confronto de ideias, a formar suas preferências e identificar perfis de candidatos e candidatas que estão em disputa, colocando esse tipo de propaganda como fundamental para consolidar a percepção que o eleitor tem em relação ao contexto da competição.

Em sendo um recurso importante para a percepção do eleitorado, por dedução também acaba sendo importante para a percepção em relação ao desempenho das mulheres na arena política. Panke e Iasulaitis (2016) tratam deste tema apontando como os estereótipos de gênero estão presentes na propaganda eleitoral. As autoras indicam que tais estereótipos, derivados dos papéis tradicionais de gênero, naturalizam o homem como agente político e reservam à mulher o trato dos aspectos domésticos e familiares. No entanto, não há evidências claras de que isso seja sempre prejudicial para a eficácia das estratégias discursivas das campanhas de mulheres. Estratégias têm sido usadas em dois sentidos: desconstruindo estes estereótipos, apresentando as características necessárias para as mulheres ocuparem os postos de liderança (ou mesmo contra estereotipando os papéis de gênero); ou usando as “especializações de gênero” em favor das candidatas, em função da agenda política ou quando os traços percebidos como “próprios das mulheres” possam estimular a conquista de votos em determinado contexto de competição.

Durante a campanha eleitoral, os veículos de imprensa também acabam reforçando determinados estereótipos, saindo do controle das formulações estratégicas da candidata. Vale lembrar que as campanhas eleitorais usam estratégias para desqualificar oponentes, partidos e responsabilizá-los pelas mazelas do mundo (PANKE, 2012), o que pode contribuir para reforçar estereótipos relacionados ao gênero e ao desempenho político da candidata. Sobre esse cenário, Panke e Iasulaitis (2016, p. 389) apontam que:

os estereótipos de gênero levam as pessoas a interpretar as mulheres como possuindo características expressivas – de que são emocionais, compreensivas, gentis e compassivas –, enquanto os homens são avaliados como detentores de características instrumentais – são independentes, objetivos, ambiciosos, agressivos e experientes.

A exibição constante de traços estereotipados referentes a uma candidata, por mais que possa contribuir com determinada estratégia em virtude do perfil político ou de suas bandeiras de campanha, pode reforçar o referencial simbólico de parte do eleitorado em relação à atuação das mulheres na política, sedimentando-as simbolicamente em determinado *lócus* de atuação ou reforçando a desconfiança em relação à habilidade dela no trato das “coisas da política”.

Quando as pessoas observam outras, elas notam um traço (ex: gênero) que significa o pertencimento a um grupo particular (ex: mulheres), e elas completam a imagem por meio dos estereótipos que carregam em suas cabeças. Ao classificar um indivíduo como membro de um grupo particular (ex: uma mulher), as pessoas podem desenhar inferências sobre aquele indivíduo baseado no pertencimento daquele indivíduo a grupo (ex: ela é uma mulher e por isso é compassiva). (LIPPMAN *apud* KAHN, 1996, p. 3).

Estudar as diferentes maneiras como as mulheres são exibidas na propaganda eleitoral e como suas imagens públicas são construídas por estrategistas de campanha levou Panke (2016) a realizar uma ampla investigação em países da América Latina. O estudo traz vários achados importantes, dos quais nos atentaremos a dois momentos de sua pesquisa. O primeiro deles se refere à identificação feita pela pesquisadora da forma e do contexto em que mulheres em geral eram exibidas nos vídeos de propaganda eleitoral nos países do seu *corpus* de investigação (tanto as candidatas quanto outras mulheres que compunham as narrativas audiovisuais). Nessa análise, a autora identificou seis diferentes estereótipos que eram reproduzidos: (i) a dona de casa; (ii) a guerreira; (iii) a mãe; (iv) a atenciosa/sensível; (v) a submissa; e (vi) a trabalhadora. Dentre estas categorias, a figura da guerreira (mulher que luta por visibilidade e espaço igualitário na sociedade) e da mãe foram os que mais estiveram presentes na amostra. No segundo momento de sua pesquisa, Panke (2016) passa a analisar como apenas as candidatas são apresentadas, o que a permitiu identificar três tipos de perfis predominantes: i) o perfil de guerreira, aquela que quer tomar iniciativa e mudar o *status quo*; ii) o perfil maternal, valorizando as características de supermãe, de atenciosa ou mesmo de mulher que cuida; iii) o perfil profissional, explorando a capacidade da candidata em alcançar resultados e sua aptidão para o trabalho.

O estudo demonstra que diferentes arquétipos são explorados para representar a mulher na propaganda eleitoral, que ora podem contribuir, ora podem prejudicar uma percepção geral sobre a performance da mulher no campo político. Assim, podemos compreender que a propaganda eleitoral contribui com a formação da imagem pública da mulher, que se constitui como um ativo simbólico importante e necessário para atrair atenção do eleitorado, permitir a diferenciação e a estimular a memorização das informações necessárias para concretização do

voto. Além disso, a propaganda eleitoral contribui com a formação do imaginário relacionado à atuação da mulher na política e, por isso, possui importância não apenas para a candidata, mas também para as demais mulheres e ao sistema político como um todo.

PARTE III – DO DEBATE ÀS REDES

CAPÍTULO 5 – ABORDAGEM METODOLÓGICA

Nos capítulos anteriores, buscamos narrar o cenário que instiga a investigação a partir de duas dimensões. A primeira delas foi contextual, em que apresentamos elementos que permitem a percepção da existência de uma controvérsia inicial, um conflito, surgido em decorrência da intervenção do Estado na autonomia partidária para delinear medidas de correção, buscando alterar um cenário de desigualdade no centro do processo democrático. Essas medidas de correção surgiram na forma de ações afirmativas, que são comumente estabelecidas em decorrência de um “estado de coisas”, ou seja, um contexto em que há insatisfação ou injustiça impactando certos indivíduos, vindo a configurar um problema político. Há injustiças, por exemplo, que não são reconhecidas como problema político e, por isso, acabam não sendo objeto de ações corretivas adotadas pelo Estado. Por outro lado, quando o sistema político reconhece determinado problema, formula alternativas para resolvê-lo. Normalmente esses problemas tornam-se agenda do sistema político por meio de demandas externas (*inputs*) ou por demandas do próprio meio político (*withinput*) (RUA, 1997).

Em um segundo momento, apresentamos elementos que fazem parte de uma dimensão teórica, investigando os principais argumentos relacionados aos motivos que levam a ocorrer desigualdades de gênero no processo de representação política, aos motivos que levaram ao fortalecimento do direito à comunicação, e às características e elementos concernentes às campanhas eleitorais, com foco na comunicação eleitoral. É comum nas pesquisas que a dimensão teórica seja interpretada como o quadro teórico de referência da investigação, ou seja, a mobilização de elementos teóricos que permitem a condução da pesquisa e a observação do seu objeto a partir de “lentes” que servem como ponto-de-partida e que serão posteriormente retomadas para a interpretação dos fenômenos, não deixando a pesquisa à deriva e contribuindo, sobremaneira, para a evolução do campo científico em que se situa.

O quadro teórico de referência é, a nosso ver, um elemento importante para se analisar um fenômeno social. Por isso, sua elaboração foi um procedimento adotado antes do acesso a dados empíricos, embora a Teoria Ator-Rede (ANT) considere que a literatura acadêmica seja, ela própria, um lugar de conflito. Por isso, jamais poderia influenciar as observações do agente de pesquisa em relação às controvérsias que dão movimento ao social.

Consideramos esta visão da ANT uma limitação metodológica que tornaria mais exaustiva e redundante a atuação do agente de pesquisa, uma vez que, várias pesquisas já foram desenvolvidas em relação a fenômenos semelhantes ao deste estudo. Para evitarmos este dilema conceitual e metodológico, considerarmos que os elementos teórico-contextuais trazidos até

agora são o primeiro passo da ANT, ou seja, consideramos a literatura também como um espaço de controvérsia que foi submetida ao rastreamento. Por isso adotamos uma estratégia sistemática de observação. Assim, a literatura não foi acessada somente para entender aquilo em que houve acordo, criando uma forma verticalizada de interpretar o mundo social, mas também para identificar aquilo que está em conflito. Para isso, consideramos que a primeira tarefa para se identificar as controvérsias foi justamente mapear a teia de referências, advindas da literatura: “Especialmente quando dizem respeito a questões controversas, as literaturas são tão dinâmicas e disputadas quanto as próprias controvérsias. No entanto, elas constituem um primeiro nível de articulação que a cartografia social deve ser capaz de destacar” (VENTURINI, 2010, p. 266).

Assim, consideramos necessário situar que a investigação das controvérsias relacionadas ao objeto de pesquisa não começa daqui, como uma divisa entre o que foi dito e o que será dito, mas começou desde o momento em que passamos a narrar o contexto que levou ao surgimento das ações afirmativas pela Justiça. Assim, as dimensões contextuais e teóricas formaram a primeira etapa da observação, que nos permitiu identificar os primeiros atores, seus conflitos e os demais caminhos a serem percorridos no rastreamento das controvérsias. A partir daqui, portanto, passaremos a indicar detalhes da metodologia adotada para observar as redes formadas em relação às ações afirmativas.

5.1 A Teoria Ator-Rede

A Teoria Ator-Rede (ANT) é o nome dado a uma abordagem analítica originalmente desenvolvida por Bruno Latour e Steve Woolgar e, posteriormente, por Michel Callon⁵⁴, John Law, Annemari e Mol (COUTINHO, VIANA, 2019), que está relacionada a um polo epistemológico que podemos chamar de construtivista “não moderno”.⁵⁵ Embora construída a várias mãos, é por meio das contribuições de Latour – reconhecido pelos aportes antropológicos aos estudos de ciência e tecnologia – que esta estratégia passou a ser disseminada pelo mundo (ROTONDARO, 2012).

Em sua origem, a ANT foi pensada para investigar fenômenos próprios da ciência e da tecnologia (SISMONDO, 2010). Entretanto, atualmente é utilizada para compreensão de

⁵⁴ A exemplo da obra *L'agonie d'un laboratoire* (Callon, 2004).

⁵⁵ Para Latour (2003), embora a ideia de construtivismo deixe pressupor que exista um construtor, algum modelador do social, em verdade, o construtivismo que propõe é o contrário; é a ausência de um construtor, já que a construção se dá pela rede de associações heterogêneas que se formam.

fenômenos de diversos campos do saber científico em que haja associações de elementos e a constituição de redes.

Latour é um antropólogo, sociólogo e filósofo francês que desenvolveu uma reflexão crítica sobre a forma como pesquisadores do dito “social” abordam ou delimitam seus objetos de pesquisa. Embora entusiasta do método etnográfico, Latour questionava o fato desse método estar estruturado em um procedimento científico baseado em pressupostos que acabavam sendo incorporados às narrativas dos seus objetos. Por isso, ao analisar o próprio discurso científico a partir de uma perspectiva etnológica, percebeu que a antropologia estava em uma “periferia das ciências”, pois não sabia mais tratar de questões que eram centrais para a sociedade (ROTONDARO, 2012). Isso fez com que Latour se aproximasse do *programa forte*, de David Bloor (ROTONDARO, 2012) e do pensamento de Gabriel Tarde (LATOUR, 2002), o qual defendia que todo o objeto deveria ser compreendido pelas partes menores que o compõem. Assim, é expandida a noção de sociedade a todos os seres animados e inanimados que a compõem. Por isso, para entender a ANT, é necessário levar em consideração que a compreensão do social passa pela observação de seus atores, que não existem isolados, mas sim em relação uns com outros, exercendo influência mútua e, por conta disso, formam redes que ora se agregam, ora se desmantelam. Essas redes são movidas por conflitos, gerando controvérsias – caso contrário não haveria movimento e, por isso, não haveria social (associações) a ser estudado (LATOUR, 2012). Por isso, o social é algo que não está dado, não é estático, mas que se constrói a partir dessas associações, constituindo redes heterogêneas.

Latour (2012) entende que essa percepção retorna um princípio básico da ciência social: só haverá social⁵⁶ onde houver associações de elementos. Há uma inquietação do autor com a atitude comum aos teóricos sociais de chegarem a determinado fenômeno com concepções sobre quem são os atores e como eles se agrupam:

Ou seguimos os teóricos sociais e iniciamos a jornada determinando de início que tipo de grupo e nível de análise iremos enfatizar, ou adotamos os procedimentos dos atores e saímos pelo mundo rastreando as pistas deixadas pelas atividades deles na formação e desmantelamento de grupos. (LATOUR, 2012, p. 51).

Latour (2012) explica essa inquietação com o exemplo das notícias em um jornal: só porque as notícias estão no jornal daquele dia, com uma série de fontes e entrevistados sobre os temas mais diversos – de culinária a esportes –, não significa que podemos considerar as

⁵⁶ Para Coutinho e Viana (2019), Latour busca retomar o conceito do termo latim *socius*, que se refere a associações.

notícias um “grupo”, tampouco podemos considerar como grupo as pessoas que foram entrevistadas nas várias notícias. Estarem no mesmo jornal não significa que constituam um grupo. Para ele, muitos pesquisadores delimitam grupos que, se fossem mais bem observados, possuem tantas contradições entre si que não deveriam ser agrupados. Por isso, os objetos de pesquisa devem ser construídos não a partir das concepções do agente de pesquisa, mas após este perceber quem são os atores e quais as associações entre eles. Por isso o grande enfoque da ANT nos procedimentos de observação.

Essas associações, por sua vez, podem ser identificadas a partir dos rastros deixados pelos atores. Em relação ao termo “atores”, Latour (2012) prefere denominá-los de *actantes* ou atores-rede, mostrando seu movimento e uma lógica relacional. Por isso, em referência ao pensamento do autor, utilizaremos o termo *actantes* para nos referirmos aos elementos que serão rastreados.

Dentre as várias contribuições de Bloor (1978), apropriadas por Latour, o princípio da simetria será central para a ANT. De acordo com esse princípio, todos os *actantes* de uma rede possuem a mesma condição ontológica, ou seja, os fenômenos sociais não podem ser entendidos somente a partir das associações entre humanos, mas também a partir da atuação de elementos não humanos. Isso significa que, em termos metodológicos, o princípio da simetria define que não há diferença essencial entre atores humanos e não humanos:

Os atores da ANT são heterogêneos no sentido de que incluem entidades humanas e não humanas, sem nenhuma distinção metodologicamente significativa entre elas. Humanos e não humanos formam associações, ligando-se a outros atores para formar redes. Tanto humanos quanto não humanos têm interesses que os levam a agir, que precisam ser acomodados e que podem ser gerenciados e usados. Elétrons, eleições e tudo que há entre eles contribuem para a construção de redes. (SISMONDO, 2010, p. 81).

É importante entendermos que a ANT é, ao mesmo tempo, teoria e método, pois apresenta tanto uma reflexão quanto um caminho metodológico para a forma como devem ser compreendidos os fenômenos sociais (embora Latour sugira que se trate de uma anti-teoria, justamente por buscar se desprender das concepções teóricas na interpretação do social). Além disso, para Law (2004), assumir a ANT como estratégia de pesquisa na compreensão de dinâmicas de poder exige que deixemos de lado nossos pressupostos para poder avaliar como os *actantes* interagem, partindo para uma extensa descrição dos acordos e das controvérsias entre eles, para, então, extrairmos as respostas que procuramos.

Rocha (2015), ao tratar da aplicação da ANT em pesquisas de Comunicação, elenca alguns dos problemas mais comuns encontrados nessa abordagem analítica. Dentre elas estão:

a) a falta de reflexão sobre o que o pesquisador considera como *social*; b) a necessidade de produzir boas descrições dos rastros das mediações; c) a compreensão de que a rede é formada a partir do modo como pesquisador e *actantes* traçam rotas, metas, erros e tudo aquilo que permita conexões e alterações relevantes entre eles, por isso, pesquisador e *actantes* são sujeitos ativos; e d) o entendimento de que se trata de uma abordagem mais analítica do que interpretativa. Neste último ponto, Rocha (2015, p. 121) argumenta que a ANT “não é uma teoria que oferece explicações. Exige mais um esforço de seguir os rastros deixados do que aprisioná-los em fórmulas explicativas já estabelecidas para solucionar os problemas”.

Nesta tese, a opção pela ANT como abordagem analítica se deu porque as ações afirmativas adotadas no Brasil para corrigir a desigualdade de gênero na política (com foco no FEFC e no HGPE) foram permeadas por conflitos e acordos, no qual interagiram *actantes* humanos (deputadas federais, deputados federais, senadoras, ministras, advogadas etc.) e não humanos (processos, leis, decisões, projetos, dinheiro, propaganda etc.). A nosso ver, é evidente a força que um *actante* exercia sobre outro, sendo impossível não perceber a sua presença mútua. Esse detalhe é fundamental para decidir quem é *actante* e quem não é. Para Venturini (2010, p. 267-268), “os *actantes* são assim porque interagem, moldando relações e sendo moldados por relações. Observar controvérsias é observar o trabalho incessante de amarrar e desatar conexões”.

Tanto teórica como metodologicamente, na ANT nada é dado anteriormente, nenhum *actante* tem existência essencial fora de uma dada rede; mas tudo é definido performaticamente, ou seja, pela sua atuação, que o pesquisador pode observar mediante os rastros deixados por ela. Trata-se, portanto, de traçar como diferentes entidades se reúnem, formando associações e exercendo forças e persistindo ou declinando no tempo. (COUTINHO; VIANA, 2019, I. 292).

Também contribuiu para a escolha da ANT o fato de que, em relação ao nosso objeto de pesquisa, percebemos que os *actantes* ora integram determinada condição, ora outra, sendo perceptível que um *actante* possa integrar vários grupos ao mesmo tempo e com interesses distintos. No entanto, para Latour (2012), “não há grupos, apenas formação de grupos”. Por isso, dependendo das associações e dos deslocamentos, os *actantes* podem formar um grupo e depois outro.

Os grupos formados passam a ser analisados, então, a partir do conceito de redes, em que os *actantes*, pelas conexões entre si, formam pequenos cosmos (sub-redes) em relação a cada uma das controvérsias, por meio de movimentos de *translação*. Por exemplo: uma dirigente partidária que é candidata pode ter dois tipos de interesse em relação à gestão do

FEFC, um relacionado à distribuição coerente do dinheiro em relação à estratégia partidária, outro relacionada à garantia dos recursos necessários para a sua própria campanha. Também os *actantes* não humanos executam esses movimentos: o TSE, ao mesmo tempo em que regula o processo eleitoral de acordo com as leis existentes, percebe a necessidade de atuar ativamente para melhorar a qualidade da democracia, estabelecendo decisões que influenciam diretamente o processo e os resultados eleitorais. Independente do mérito dessas ações, é necessário levar em conta que estes *actantes* não são estanques, mas possuem a condição de agência; por isso, dão forma a uma série de associações que precisam ser rastreadas para se entender a complexidade da rede formada.

A ANT, nas últimas décadas, tem atraído cada vez mais a atenção de estudantes. Em parte por confrontar metodologias já estabelecidas e, com isso, abrir possibilidades para usos de técnicas mais amplas de observação. No entanto, Latour (2012) reconhece que ela não é o caminho mais fácil para entender fenômenos sociais, pois exige um processo exaustivo de descrição das observações. Além disso, a ANT, por possuir conflitos conceituais, acaba dificultando o trabalho de estudantes, por não entenderem como deve ser sua aplicação prática (VENTURINI, 2010). Por isso, para ser aplicada no âmbito das pesquisas científicas com mais praticidade, foi necessário que a ANT fosse operacionalizada por meio de um método complementar: a Cartografia de Controvérsias (CC).

5.2 Cartografia de Controvérsias

A Cartografia de Controvérsias (CC) é uma atividade realizada para observar e descrever o debate social em redes tecnocientíficas, porém não exclusivamente. Essa atividade é vista como uma versão didática para aplicação da ANT (VENTURINI, 2010).

Tommaso Venturini é um pesquisador do *Centre for Internet and Society* e, por conta do desenvolvimento do projeto MACOSPOL (2007-2009) – que buscou formalizar a CC como uma versão aplicada da ANT –, acabou trabalhando com Bruno Latour. O projeto MACOSPOL foi uma importante iniciativa para estabelecer procedimentos que facilitassem a interpretação da ANT pela comunidade científica e não científica. Por conta desse trabalho, Venturini (2010; 2012) e Venturini *et al.* (2015) apontam os detalhes procedimentais para aplicação da CC, que passaremos a expor.

Da forma mais redutível possível, podemos considerar a CC como a atividade de observar e descreveras controvérsias geradas por *actantes* durante suas associações. Venturini

(2010) comenta que essa simplificação geralmente causa euforia nos estudantes, por acharem, à primeira vista, serem desnecessárias rotinas procedimentais:

Durante as aulas, quando solicitado a explicar as instruções de sua cartografia, Bruno Latour responde com um encolher de ombros indiferente: **“só olhe para as controvérsias e conte o que você vê”**. Essa definição engenhosa é frequentemente recebida com algum ceticismo e não sem razões. Se a cartografia de Latour nada mais é do que "observar e descrever", não é apenas a Teoria Ator-Rede que é deixada de lado, mas praticamente qualquer teoria social, bem como qualquer metodologia social. De fato, por mais suspeito que possa parecer, o mapeamento de controvérsias não envolve suposições conceituais e não requer protocolos metodológicos. Não há definições para aprender; nenhuma premissa para honrar; nenhuma hipótese para demonstrar; nenhum procedimento a seguir; nenhuma correlação para estabelecer. Como animais nascidos em zoológicos soltos na natureza, os estudantes que entram em projetos cartográficos relatam perplexidade e euforia. (VENTURINI, 2010, p. 258-259, grifo nosso).

No entanto, para Venturini (2010), essa euforia não se mantém quando se percebe que, na verdade, a simplificação feita por Latour guarda elementos de complexidade, especialmente quando usa as expressões “só olhe” e “controvérsias”. Para Venturini (2010), a ideia de “só olhe” significa que o pesquisador deve ter atenção a três procedimentos: (i) a observação não deve se restringir a nenhuma teoria ou metodologia única; (ii) tantos pontos-de-vista quanto possíveis devem ser observados; (iii) as vozes dos *actantes* devem receber mais atenção do que as presunções do pesquisador.

Em princípio, a CC não exige nenhuma teoria ou metodologia específica, porque convida os pesquisadores a fazerem uso de todas as ferramentas de observação disponíveis, ao mesmo tempo em que permite a mistura delas sem restrição. No início da investigação, o pesquisador deve estar o mais aberto possível às possibilidades de perceber como as coisas acontecem. Além disso, não pode se dizer imparcial apenas porque cumprem uma diretriz metodológica. Para Venturini (2010, p. 260), a Cartografia de Controvérsias entende que “as perspectivas da pesquisa nunca são imparciais”. A objetividade, por outro lado, pode ser atingida justamente absorvendo um maior número de pontos-de-vista. Por isso, as vozes dos *actantes* devem ser respeitadas e nunca negligenciadas:

Quanto mais numerosas e parciais forem as perspectivas a partir das quais um fenômeno é considerado, mais objetiva e imparcial será sua observação. É por isso que a cartografia de controvérsias recusa-se a se envolver com qualquer filosofia ou protocolo único e, em vez disso, incentiva a promiscuidade teórica e metodológica. (VENTURINI, 2010, p. 260).

Assim, o “só olhe” não é meramente observar de qualquer jeito, mas sim observar utilizando os instrumentos necessários, sistemáticos ou exploratórios, permitindo apreender o que pensam e fazem os *actantes*, para, a partir deles, entender as controvérsias.

O segundo elemento que Venturini (2010) aponta como complexo na fala de Latour é justamente a definição de “controvérsia”, ou seja, aquilo que se busca identificar nas associações entre os *actantes*. Para ele, controvérsias são:

situações em que *actantes* discordam (ou melhor, concordam na sua discordância). A noção de discordância é tomada no seu senso mais amplo: controvérsias começam quando *actantes* descobrem que eles não podem ignorar um ao outro e as controvérsias acabam quando os *actantes* conseguem chegar a um compromisso sólido de viverem juntos. Qualquer coisa entre estes dois extremos pode ser chamado controvérsia. (VENTURINI, 2010, p. 261).

Na busca pela identificação das controvérsias, Venturini (2010) aponta que o pesquisador deve ter atenção a cinco situações: (i) as controvérsias envolvem todo tipo de *actante*, já que a ANT estabelece uma simetria universal entre elementos humanos e não humanos; (ii) as controvérsias apresentam o social em sua forma mais dinâmica, pois geram agregações e dissoluções outrora inimagináveis; (iii) controvérsias são resistentes à redução, dado que elas não podem ser simplificadas a uma única relação (cada *actante* pode entender a controvérsia de uma forma diferente e argumentar que foi gerada por um motivo distinto, por exemplo, se perguntarmos o que gera o aquecimento global, cada *actante*, como governos, movimentos sociais, empresas, citará um motivo e até alguns questionarão se aquecimento global realmente existe); (iv) controvérsias são debatíveis, pois elas surgem quando ideias dadas como certas são questionadas e discutidas; (v) controvérsias são conflitos, porque um universo compartilhado é acompanhado por choques entre os mundos que o compõem. Nessa linha, Venturini (2010, p. 262) coloca que “controvérsias são lutas para conservar ou reverter as desigualdades sociais. Elas podem ser negociadas por meio de procedimentos democráticos, mas frequentemente envolvem força e violência”.

Assim, a busca por controvérsias deve se dar onde a vida social é mais complexa, ou seja, onde existe um envolvimento maior de *actantes*, onde há formação de alianças e oposições, onde todos estão gritando e brigando (Venturini, 2010). Portanto, onde todos estão de acordo, não há o que cartografar, pois não há movimento, tudo estaria em perfeito equilíbrio:

De acordo com a cartografia de controvérsias, debates públicos (vagamente definidos como situações em que os atores discordam) constituem os melhores cenários para observar a construção da vida social. Nas controvérsias, os atores estão

incessantemente engajados em amarrar e desatar relações, argumentando categorias e identidades, revelando o tecido da existência coletiva. Ao tirar proveito da multiplicidade de pontos de vista que surgem nas controvérsias, a cartografia social não tem relutância em abordar sua complexidade. (VENTURINI, 2012, p. 797).

No entanto, nem todas as controvérsias merecem ser observadas. Para Venturini (2010), as boas controvérsias são aquelas que considera “quentes”, ou seja, em que haja uma ação ocorrendo e que envolva número limitado de *actantes*. O autor também sugere que devem ser evitadas controvérsias antigas, sem limites definidos e que ocorram escondidas (*underground*). Ao menos uma parte das controvérsias deve estar aberta ao debate público.

Para promover a CC, vários autores apontam que o pesquisador pode fazer uso de uma série de instrumentos de pesquisa, por exemplo, a leitura de notícias, a observação de situações, o acesso a determinada literatura, a aplicação de entrevistas, questionários, grupos focais etc. Cada *actante* pode gerar a necessidade de um instrumento para seguir seus rastros ou que permita conhecer o contexto em que se insere e as associações que realiza.

Assim, para conduzir uma investigação utilizando a CC, Venturini (2010, 2012) e Venturini *et al.* (2015) sugerem que o pesquisador observe determinada controvérsia utilizando “lentes de observação”, percebendo as diferentes camadas da controvérsia. Para isso, sugerem o seguinte roteiro: (i) parta dos argumentos para a literatura; (b) da literatura aos *actantes*; (c) dos *actantes* às redes; (d) das redes aos cosmos; e (e) dos cosmos à cosmopolítica.

5.2.1 Dos argumentos para a literatura (ou ao debate)

O primeiro passo da CC é perceber quais argumentos concorrem em relação a determinado assunto (*competing statements*), identificando o que seja a controvérsia inicial. Quando nos aproximamos de uma controvérsia, a primeira impressão que temos é de uma nébula caótica de argumentos que concorrem entre si. Para explicar, Venturini (2010) dá o exemplo do caso dos organismos geneticamente modificados. Quando esse assunto vem à tona, surge uma série de argumentos conflitantes a ponto de os *actantes* não conseguirem concordar entre si em momento algum. Embora caóticas, é possível perceber que as controvérsias geram uma densa malha de relações entre os enunciados. Por isso, a primeira tarefa a ser executada é mapear essa teia de enunciados e como esses discursos dispersos são tecidos em literaturas articuladas (VENTURINI, 2010). Essas literaturas não têm a ver com elementos bem organizados fornecidos por manuais ou antologias, mas sim pelas diferentes dinâmicas e

disputas geradas pela própria literatura em relação às controvérsias. Assim, a pergunta que conduz esta etapa é: o que é a controvérsia inicial a ser rastreada⁵⁷?

5.2.2 Da literatura (ou do debate) aos *actantes*

O segundo passo da CC consiste em identificar quem são os *actantes*. Essa identificação exige que o pesquisador perceba que os argumentos (*statements*) que cercam questões polêmicas extravasam o universo textual e compõem partes de redes maiores, onde se relacionam com objetos, organismos, pessoas, instituições. Essas conexões são justamente o que permite ao pesquisador identificar quem são os *actantes*. “Sempre que você se perguntar se algo está atuando [*acting*] em uma controvérsia, pergunte-se se sua presença ou ausência faz diferença. Se faz diferença e essa diferença é percebida pelo outros *actantes*, então ela é um *actante*” (VENTURINI, 2010, p. 266).

A identificação dos *actantes* é primordial para a ANT e a CC, uma vez que são eles que constituem o social. Assim, a pergunta que conduz essa etapa pode ser resumida como: quem são os *actantes* envolvidos na controvérsia?

5.2.3 Dos *actantes* às redes

Identificada qual a controvérsia e quem são os *actantes* envolvidos nela, passa-se à etapa de identificação de como esses *actantes* interagem, agregando-se, desagregando-se e sendo moldados por esse fluxo. Como já dissemos, a ligação entre *actantes* é feita pelo processo de translação (HARMAN, 2009), que envolve o esforço de fazer duas coisas não idênticas, equivalentes, por meio de um procedimento “no qual dois *actantes* se tornam de tal modo relacionados que um exerce força sobre o outro” (COUTINHO; VIANA, 2019, l. 272).

Vale lembrar que o foco da ANT está na ação realizada na formação e no desmantelamento de grupos. Assim, para formar as redes, é necessário se perguntar como os *actantes* se organizam, quais aliados são mobilizados, a quem estão resistindo, quais objetos foram citados pelas pessoas que estavam lá, o que esses objetos estavam fazendo e quais foram omitidos (COUTINHO; VIANA, 2019).

⁵⁷ Que chamamos nesta tese de “macrocontrovérsia de partida”.

5.2.4 Das redes aos cosmos

Venturini (2010) reconhece que, em todas as dinâmicas de redes, os *actantes* e seus grupos almejam algum tipo de estabilidade:

Poucos atores estão interessados em destabilizar as redes sociais existentes apenas por causa do caos. Se você estabeleceu uma cruzada contra os cultivos transgênicos, provavelmente é porque deseja a agricultura orgânica; se você luta contra a modernização, é provável que goste de tradição; se você sabota sistemas globais, você é um potencial defensor das comunidades locais. Até mesmo os anarquistas têm imagens da sociedade que desejam estabelecer; até os oportunistas têm utopias. O fato de as polêmicas tornarem a existência coletiva cada vez mais complexa não significa que aqueles que as combatem não sejam movidos por um desejo de simplificação. (VENTURINI, 2010, p. 267).

Para ele, a busca por harmonia está atrelada a uma ideologia, enquanto a vida social propriamente dita é caótica e errática. Estas ideologias não constituiriam universos à parte, absolutos em si mesmos, mas formariam cosmos dentro deste universo. Por isso, nesta quarta etapa, deve-se identificar os significados que os *actantes* dão às suas associações. No exemplo que demos em relação a alguns *actantes* estarem ocupando funções diferentes dentro da rede, como o caso de uma dirigente partidária que pode ao mesmo tempo ser candidata, quando se trata da forma de distribuição dos recursos, a dirigente se relaciona com determinado grupo de *actantes*, formando um cosmos. Quando ela está na posição de candidata, relaciona-se com outros *actantes* formando outro cosmos. Por isso, Venturini (2010) aponta que é na identificação destas diferentes relações que se pode conhecer toda a extensão da controvérsia. Por isso, a pergunta para conduzir essa etapa poderia ser identificada como: onde a controvérsia acontece?

5.2.5 Dos cosmos à cosmopolítica

A quinta e última etapa é, na visão de Venturini (2010), a mais complicada. Para ele, entendê-la exige deixar de lado uma das mais veneráveis ideias da cultura ocidental: atrás de toda ideologia ou controvérsia existiria uma verdade que independe do que os *actantes* digam ou pensem. Pensar que exista uma verdade resulta em dizer que as ideologias e controvérsias seriam imperfeições do ser humano, estabelecidas porque não são capazes de acessar aquela verdade objetiva. Se todos os humanos acessassem essa verdade, não haveria conflito, e todas as relações seriam pacificamente e racionalmente negociadas. Esse tipo de pensamento justifica o absolutismo, porque, quando se estabelece que exista uma dimensão superior de verdade,

existem *actantes* que se colocam como os mais próximos de acessá-la. Isso significa que algumas disputas são silenciadas pelo fato de que um cosmos prevalece sobre outro.

Em sendo a CC um procedimento para registrar o momento do conflito, esta etapa representa a inserção do conjunto de cosmos em relação ao seu antes e ao seu depois. É necessário situar os cosmos dentro de um contexto que não está apenas delineado pelos seus *actantes*, mas por um conjunto de forças que fazem a rede estar presente na vida social externa a ela. Por isso, a pergunta que conduz essa etapa pode ser identificada como: em que momento histórico a controvérsia acontece e como é possível repensar o próprio *modus operandi* da forma de observá-la?

5.3 Descrevendo e Representando

Até aqui, vimos que a CC possui uma grande preocupação com a observação das controvérsias, deixando os *actantes* construírem o social a partir de suas associações:

Observar uma controvérsia é como estabelecer um observatório científico: a qualidade da observação depende da capacidade de multiplicar o número e aumentar a sensibilidade dos dispositivos de monitoramento. Somente acumulando notas, documentos, entrevistas, pesquisas, arquivos, experimentos, estatísticas, os pesquisadores podem se esforçar para preservar a incrível riqueza da vida coletiva. (VENTURINI, 2010, p. 269).

No entanto, após abrir a complexidade das controvérsias, é necessário ordená-las. Ou seja, após explorar, é necessário descrever e representar, assim como ocorre com a confecção de um mapa: após desbravar um terreno, há a necessidade de se colocar no papel, de forma ordenada e coerente, a complexidade que é o terreno. Mapas com detalhes demais podem dificultar a interpretação de quem lê, assim como mapas simples demais podem fazer com que a pessoa não saiba onde começa, onde termina e como se localiza seu trajeto. Esse processo é a colocação em teste do trabalho do pesquisador, que se dá por meio da escrita:

Um ‘bom’ relato textual é aquele que traça uma ‘rede’, uma série de ações, na qual cada participante faz algo. É necessário, todavia, que todos os actantes mapeados estejam agindo, produzindo rastros, transladando interesses; ou seja, se comportem como legítimos mediadores, e não meros intermediários. Esse é o ponto de fazer pesquisa: de recolher e triar o material adquirido por meio de registros, entrevistas, transcrições e análise de filmagens, cadernos de notas, diários de bordo e gravações e de identificar rastros dos actantes. O que é fundamental, é que para a ANT o trabalho do pesquisador é explicar as associações (COUTINHO; VIANA, 2019, l. 374-377)

Por isso, há uma atenção exigida na forma como as associações serão descritas, especialmente porque se deseja que sejam objetivas na descrição não dos fatos, mas das preocupações. Para Venturini (2012), ser objetivo não significa tratar todos os *actantes* e enunciados com o mesmo peso. Para ele, a objetividade exige atribuir a cada *actante* uma representação proporcional que se enquadre na posição e relevância que ele tem na disputa. “Ser proporcional na cartografia social significa atribuir diferentes visibilidades a diferentes pontos de vista de acordo com 1) sua representatividade, 2) sua influência, 3) seu interesse” (VENTURINI, 2012, p. 799).

A representatividade de um ponto-de-vista está relacionada ao número de *actantes* que se associam a ele. Quanto mais *actantes* compartilham de um mesmo argumento, mais representativo ele é e, por isso, merece mais visibilidade. Há *actantes* ocupando posições que influenciam outros, devendo receber atenção especial, uma vez que a atuação deles tem maiores chances de moldar as controvérsias. Além disso, a visibilidade em relação ao interesse está relacionada em buscar descrever não apenas os relatos majoritários, mas também os enunciados das minorias discordantes, uma vez que elas são importantes fontes de perspectivas (VENTURINI, 2012).

Assim, a representação das controvérsias envolve três fatores: (i) adaptação; (ii) redundância; e (iii) flexibilidade. Quando explica o fator adaptação, Venturini (2012) argumenta que, para que um prédio seja construído, ele precisa se adaptar ao terreno, que é um elemento natural que já estava lá antes do prédio. Por isso, a representação da CC deve levar em consideração as representações nativas, ou seja, os relatos dos *actantes*. É em cima desses relatos que a representação da controvérsia será estabelecida. A representação também deve se estender para “cobrir o máximo de representações nativas e sobrepor o mínimo possível de camadas interpretativas. Um arranha-céu de interpretações é a última coisa a ser construída em um terreno sísmico” (VENTURINI, 2012, p. 801). Em relação à redundância, o autor aponta que, por se tratarem de relações complexas, a representação das controvérsias exige a elaboração de diversos mapas para darem conta de fenômenos diferentes. Por fim, em relação à flexibilidade, a representação deve permitir que as associações sejam retomadas por futuros pesquisadores, sendo importante apontar as informações e as conexões que permitam um rastreamento retroativo.

Com isso, com a mesma objetividade que sugere haver na forma de dar forma à complexidade do social, Venturini (2012, p. 803) resume o passo-a-passo da descrição e da representação dos fenômenos por meio da CC:

1. você deve ouvir as vozes dos actantes mais do que as suas presunções; 2. você deve observar o maior número de pontos-de-vista- possíveis; 3. você não deve restringir a sua observação a nenhuma metodologia singular; 4. você deve ajustar suas descrições e observações recursivamente; 5. você deve simplificar a complexidade respeitosamente; 6. você deve atribuir a cada *actante* a visibilidade proporcional ao seu peso; 7. você deve prover descrições que sejam adaptáveis, redundantes e flexíveis.

Feitas as considerações acerca dos critérios para descrição das controvérsias por meio da CC, passaremos a indicar os procedimentos para a observação das controvérsias que interessam a esta tese.

5.4 Procedimentos de Observação das Controvérsias

Indicar os procedimentos que adotamos para operacionalizar a ANT por meio da CC exige que retomemos brevemente o problema de pesquisa. De acordo com ele, nosso foco está na gestão do FEFC e do HGPE, não no conteúdo da propaganda eleitoral nem na eficácia dessas medidas em relação a outras que poderiam ter sido adotadas. Nosso objetivo é observar as redes de associações que se formaram em relação à gestão do FEFC e do HGPE durante as eleições de 2018 para deputada federal e, a partir daí, inserir essas associações dentro do contexto das ações afirmativas e seus conflitos, para, no fim, perceber as contribuições que o direito à comunicação pode trazer para a recombinação das regras do jogo (tácitas ou escritas), de modo a contribuir para a redução do contexto de desigualdade de gênero na política e a gestão de políticas públicas relacionadas às dinâmicas de autorização eleitoral (eleições).

Fazer isso é um movimento ousado e até mesmo contraditório para a ANT, uma vez que ela mesma traça uma série de críticas aos campos do saber que têm a intenção de determinar como certas as suas formas de ver o mundo. No entanto, o cuidado epistemológico que tivemos para não cair em um dilema e para manter íntegra a intenção e os pressupostos fundantes da ANT foi não permitir que os pressupostos teóricos influenciassem a observação e a descrição das associações entre os *actantes*. Por isso, deixamos os *actantes* livres para indicarem, a partir de suas próprias condições de agência (por meio de suas falas, percepções, textos), o que é melhor e o que é pior para eles na gestão da ação afirmativa, o que é certo e o que é errado em relação à democracia. Assim, as características da ANT ficaram preservadas.

Porém, para que nosso objetivo fosse alcançado, foi necessário inserir uma etapa posterior à conclusão dos procedimentos metodológicos apontados pela ANT. Portanto, a etapa reflexiva – em que tomamos os achados da ANT como um dado e os confrontamos com o

princípio do direito à comunicação, buscando trazer equilíbrio (mesmo que momentâneo) a uma questão controversa – alia o direito à comunicação à comunicação eleitoral de indivíduos que competem em condições de desvantagem.

Dito isso, passaremos a descrever os instrumentos de pesquisa utilizados para o rastreamento dos *actantes* e suas associações em relação à macrocontrovérsia de partida.

5.4.1 Primeira etapa de observação

Conforme apontado por Venturini (2010), o primeiro passo da CC é definir o que é controvérsia a partir dos argumentos que estão em conflito (*conflict statements*). Para isso, deve-se fazer uma observação mais abrangente do que esteja ocorrendo. Como nosso objeto de pesquisa não pertence ao domínio tecnocientífico, do qual se originou a ANT, mas sim ao domínio da política e das relações de poder, esse mapeamento de referências exige não apenas o acesso a dados disponíveis, mas também a identificação de situações em que existam chances de as controvérsias ocorrerem e poderem ser rastreadas. Por conta disso, nesta etapa, que envolve as duas primeiras lentes de observação da CC (dos argumentos para a literatura⁵⁸ e da literatura para os atores), foi necessário estabelecermos o que seria observado. Por isso, estabelecemos uma macrocontrovérsia de partida, já apresentada na Introdução, mas retomada aqui para facilitar a compreensão do que se pretende. Foi necessário definir uma controvérsia ampla que guardasse relação intrínseca e fosse indissociável do problema de pesquisa. Neste caso, enunciamos a macrocontrovérsia de partida como sendo *a criação de ações afirmativas por meio da Justiça para eleição de mulheres no Brasil*.

Para observarmos os argumentos conflitantes derivados desta macrocontrovérsia de partida, adotamos três instrumentos de pesquisa: (i) observação participante; (ii) pesquisa documental em notícias; e (iii) pesquisa documental em leis, decisões e resoluções.

⁵⁸ Importante mencionar que o sentido de “literatura” para a CC está relacionado não exclusivamente à literatura científica, mas aos debates travados a partir de argumentos (*statements*, que têm sentido atrelado ao de afirmação ou ponto-de-vista). No entanto, como já afirmamos no início deste capítulo, consideramos a pesquisa bibliográfica constante do Capítulo 2 como um dos instrumentos de observação desta etapa; por isso, não iremos mencioná-la novamente. Decidimos apresentar os achados da literatura de início para melhor desenvolver o processo de narração do processo de investigação.

5.4.1.1 Observação participante

A observação participante é uma técnica muito utilizada em estudos de antropologia, na qual o observador-pesquisador torna-se parte da estrutura social, promovendo a coleta de evidências na relação face a face com os sujeitos da pesquisa (MARTINS; THEÓPHILO, 2016). Neste tipo de procedimento, o pesquisador deve ter permissão dos responsáveis para a coleta de evidências, e o grande desafio é conseguir a aceitação e a confiança dos membros do grupo. A contribuição deste tipo de técnica é a riqueza de detalhes com que as relações e as contradições podem ser observadas.

Por isso, a observação participante foi precedida de perguntas norteadoras e registrada pelo pesquisador de maneira resumida, permitindo a construção de uma narrativa coesa no decorrer da tese. Esta observação ocorreu em três contextos: o primeiro, no âmbito da relação entre as dirigentes partidárias e as deputadas federais; o segundo, entre as deputadas federais e o TSE; o terceiro, entre as deputadas federais e as deputadas federais recém eleitas em 2018.

No primeiro contexto, participamos de duas reuniões do Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos⁵⁹ (FIMPP) nas datas de 26 de setembro de 2017 e 6 de março de 2018. Percebendo a necessidade de atrair as dirigentes partidárias para as articulações sobre a reforma eleitoral para as eleições de 2018, a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados convidou as integrantes do FIMPP a se reunirem em Brasília, com o objetivo de tratar da formulação de estratégias junto aos partidos para aprovar novas medidas de incentivo às eleições de mulheres, para além das cotas nas listas eleitorais.

No segundo contexto, participamos de duas reuniões entre um conjunto de deputadas federais e senadoras, mobilizadas pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados e a Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal com o TSE: a primeira com o Presidente do TSE à época, Ministro Luiz Fux, realizada em 20 de março de 2018; e a segunda com a Vice-Presidente do TSE à época, Ministra Rosa Weber, realizada em 12 de abril de 2018. Em

⁵⁹ O FIMPP surgiu em 2006 por intermédio da Secretaria Nacional de Política para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e por decisão de mulheres dirigentes de instâncias nacionais de partidos políticos. No entanto, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff ocorrido em 2016, passou a se organizar nos anos de 2017 e 2018 no âmbito da Câmara dos Deputados, por articulação da deputada Soraya Santos, em um momento em que as deputadas federais e as senadoras atuavam em defesa da aprovação da PEC 134/2015 (reserva de vagas para mulheres no parlamento). Em 2019, o Fórum decidiu se organizar por conta própria, e as reuniões passaram a acontecer a cada três meses, sempre na sede de algum partido que receba o colegiado para o debate e a tomada de decisões.

ambos os contextos, o acompanhamento para fins de pesquisa foi autorizado pelas coordenadoras⁶⁰ da Secretaria da Mulher.

A observação desses dois contextos foi fundamental, porque estes abrangeram o momento em que ocorreu a articulação de vários *actantes* em torno dos debates acerca da estipulação de novas regras para o estímulo à eleição de mulheres no Brasil, culminando com o julgamento da Consulta 0600252-18 pelo TSE, ocorrido em 22 de maio de 2018, em que se determinou a reserva mínima obrigatória de 30% do FEFC e 30% do HGPE para as mulheres.

Em relação ao terceiro contexto, consideramos necessário estar presentes no primeiro encontro entre as deputadas federais recém eleitas em 2018 e as deputadas que já estavam no exercício do mandato, uma espécie de evento de boas-vindas promovido pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, ocorrido em 27 de novembro de 2018.

Quatro perguntas foram estabelecidas para nortear o que se buscava observar nestas reuniões: a) quais elementos eram apontados pelas dirigentes partidárias como estimulantes ou condicionantes das eleições de mulheres? b) que acordos e conflitos eram estabelecidos entre as dirigentes partidárias e as deputadas federais durante as tratativas para a criação de novas regras de incentivo à eleição de mulheres? c) quais os argumentos presentes na abordagem feita pelas deputadas federais e senadoras em relação ao ministro e a ministra do TSE? E d) qual a percepção das deputadas federais recém eleitas sobre a eficácia das ações afirmativas recém criadas?

5.4.1.2 Pesquisa documental (levantamento de notícias)

A observação participante permitiu que olhássemos para dentro do processo de articulação política, onde os acordos e conflitos se dão de maneira mais explícita. No entanto, o espaço das articulações políticas não é facilmente acessado, podendo fazer com que estivéssemos observando controvérsias apenas no seu nível “subterrâneo” (*underground*). Assim, foi necessário encontrar uma forma de observar como esse debate tornava-se público, quais conflitos eram gerados e que outros *actantes* surgiam. Para isso, o levantamento de notícias apresentou-se como um dos caminhos mais adequados, pois as notícias representam o

⁶⁰ Deputada Soraya Santos, Coordenadora dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, e deputada Elcione Barbalho, Procuradora da Mulher da Câmara dos Deputados.

processo de mediação entre a arena política institucional e a vida dos cidadãos e cidadãs, constituindo uma das dimensões⁶¹ da opinião pública.

A pesquisa documental é característica de estudos que possuem documentos como fonte de dados e evidências. A diferença deste tipo de técnica para com a pesquisa bibliográfica está na natureza das fontes: enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza fontes secundárias para compreensão de fenômenos (livros, artigos etc.), a pesquisa documental recorre a fontes primárias (leis, notícias, registros) (MARTINS; THEÓPHILO, 2016).

Optamos por selecionar as notícias de maneira sistemática, assim como ocorreu com a pesquisa bibliográfica. Para isso era necessário indicar de onde selecionaríamos as notícias. Decidimos por coletar as notícias da versão on-line do jornal Folha de S.Paulo e do Portal G1. A Folha de S.Paulo foi escolhida por ser, desde a década de 80, o jornal de maior circulação do país e um dos mais lidos, de acordo com a Pesquisa Brasileira de Mídia (SECOM, 2016). O Portal G1 também foi escolhido por ser, além do portal on-line mais lido, também o preferido dos parlamentares (G1, 2016).

Para a coleta, utilizamos os recursos de pesquisa avançada disponibilizados por esses canais, restringindo os resultados apenas para as notícias publicadas entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2019, englobando o período de dois anos, que incluem a articulação para votação da Consulta 0600252-18 pelo TSE e o período pós-eleições de 2018. Na pesquisa utilizamos a combinação das palavras “mulheres” e “cotas”, já que “cota” é uma palavra mais comum de ser utilizada pela imprensa ao tratar das eleições de mulheres do que a expressão “ação afirmativa”. O resultado da pesquisa trouxe 192 notícias, das quais selecionamos apenas aquelas relacionadas à relação entre mulheres e política no contexto das eleições brasileiras, ou seja, excluímos tanto notícias que não se referiam a processos eleitorais, bem como notícias sobre cotas e mulheres na política em outros países⁶². O resultado foram 36 notícias do jornal Folha de S.Paulo e 32 notícias do Portal G1, que foram organizadas cronologicamente (Apêndice I), servindo como uma linha do tempo da evolução histórica da macrocontrovérsia no período.

⁶¹ De acordo com Lippman (2008), os veículos de comunicação são pontes entre os acontecimentos reais e a forma como as pessoas percebem esses acontecimentos, agendando os debates públicos (*agenda-setting*). Assim, poderíamos dizer que a opinião pública representa mais a opinião dos veículos de comunicação do que necessariamente a opinião do público.

⁶² Mantivemos, porém, notícias sobre o contexto da América Latina quando mencionavam o contexto brasileiro.

As notícias também foram analisadas buscando identificar argumentos em conflito em relação às ações de incentivo que estavam sendo estabelecidas naquele momento e quem eram os *actantes* que os enunciavam ou que se associavam a eles.

5.4.1.3 Pesquisa documental (leis e decisões)

Observados os primeiros argumentos em conflito a partir do acompanhamento das reuniões e da análise das notícias, realizamos outra pesquisa documental, desta vez tendo como objeto as leis, decisões e resoluções que mencionavam o FEFC e o HGPE, buscando compreender as controvérsias a partir dos balizamentos jurídicos. O objetivo não foi entender os motivos que levaram a lei a ser como ela é ou o porquê de as decisões serem de determinada forma, mas em sendo as próprias normas elementos não humanos geradores de controvérsias, foi necessário conhecer a dimensão dos argumentos conflitantes e como eles se associam a outros elementos já identificados.

Para isso, foram analisadas: a) Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, que instituiu na Lei das Eleições um percentual mínimo e um limite⁶³ de recursos do Fundo Partidário (FP) que os partidos deveriam aplicar nas candidaturas de mulheres; b) a Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas; c) os documentos e decisões ligados à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617, que declarou o limite imposto pela Lei 13.165 como ilegal; d) os documentos e decisões ligados à Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, do Tribunal Superior Eleitoral, que determinou que, em sendo ilegal o limite para o uso dos recursos do FP, também se deveria investir um valor mínimo do recém criado Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e mínimo de 30% do tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral para as candidaturas de mulheres. Os documentos, seus tipos, quantidades e a dimensão a que se referem estão apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Documentos analisados

DOCUMENTO	Lei 13.165/2015	Lei 13.487/2017	ADI 5617	Consulta 0600252
TIPO	Lei	Lei	Ação Judicial e Decisões	Ação Judicial e Decisões
DIMENSÃO	Legal	Legal	Legal	Legal
QUANTIDADE	1	1	2	2

Fonte: elaborado pelo autor.

⁶³ A lei determinou que os partidos deveriam gastar um mínimo de 5% e máximo de 15% com ações de incentivo à participação política feminina.

O resultado desses três instrumentos de pesquisa será narrado posteriormente, já que para a ANT a narração é a principal forma de descrever as redes sem reduzi-las. No âmbito da CC, Venturini (2012) sugere ainda que os argumentos sejam representados em uma árvore de desacordos (*the tree of disagreement*).

As posições dos atores em uma controvérsia são sempre complicadas e matizadas. Ainda assim, os cartógrafos não devem renunciar a rastrear como os argumentos estão conectados e estruturados nos discursos. Uma posição tomada sobre uma questão específica limita as posições que poderiam ser tomadas sobre outras questões. Essa ramificação pode ser representada de várias maneiras. No entanto, árvores hierárquicas (também conhecidas como árvores porfírias) provaram ser particularmente convenientes para ilustrar disputas tecnocientíficas. Essas controvérsias tendem a abranger desde os princípios mais gerais até os detalhes mais específicos. (VENTURINI, 2012, p. 810).

A árvore de desacordos seleciona as controvérsias mais amplas e como elas vão se desenvolvendo para detalhes mais particulares. Estes procedimentos de investigação permitiram que percebêssemos que quando se trata da gestão do FEFC, alguns elementos se associam a outros de maneiras diferentes do que quando se trata da gestão do HGPE. Isso comprova a existência de macrocontrovérsias e subcontrovérsias. Por isso, no momento da montagem das redes, deveríamos estabelecer as redes do FEFC e as redes do HGPE separadamente.

É importante mencionar também que, para fins de mapeamento, alguns *actantes* podem representar grupos de elementos ou de indivíduos que se agregam em virtude de determinada controvérsia, aproximando-se tanto que podem ser considerados um só nó a depender de quão ampla é a visualização dessa rede. Quando se desenha um mapa de um país, por exemplo, embora as cidades sejam integradas por unidades menores, como ruas, farmácias, restaurantes, a visualização do mapa não permite ver esses elementos se o mapa não estiver ampliado. Assim, em mapas reduzidos, as partes da cidade ficam agrupadas como sendo apenas um nó, ou seja, uma cidade. Por isso, quando agrupamos elementos não estamos dizendo que eles compartilham características identitárias, mas que, em determinado contexto e defronte e determinada polêmica, podem ser agrupados para facilitar a visualização. Feitas essas considerações, o Quadro 10 apresenta a listagem dos *actantes* que foram identificados nesta primeira etapa da observação, ora porque foram enunciados verbalmente durante a observação participante, ora porque foram identificados na pesquisa documental.

Quadro 10 – *Actantes* iniciais em relação à macrocontrovérsia de partida

DIMENSÃO	ACTANTES
Política	Deputadas federais Deputados federais Dirigentes Partidárias Dirigentes Partidários Candidatas a deputada federal nas eleições de 2018 Candidatos à deputado federal nas eleições de 2018 Comissão Executiva Nacional dos Partidos Políticos Comissão Executiva Estadual dos Partidos Políticos Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados (SECMUL) Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal (PEMSF) Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos Governo Federal
Legal	Adv. Luciana Lóssio Supremo Tribunal Federal (STF) Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) Ministério Público Eleitoral (MPE) Procuradoria-Geral da República (PGR) ADI 5617 Consulta Resoluções partidárias Resoluções do TSE Resoluções do TRE LDO PLOA LOA FEFC
Social	ABRADEP CEPIA ONU Mulheres Grupo Mulheres do Brasil
Técnica	Emissoras de Rádio Emissoras de Televisão Tesouro Nacional Banco do Brasil

Fonte: elaborado pelo autor.

Na distribuição dos *actantes*, segmentamo-los por dimensões de acordo com a função percebida em relação às associações. Na dimensão política, foram inseridos/as os/as *actantes* que integram o sistema político-partidário com interação direta ou indireta na criação ou na execução das ações afirmativas. Na dimensão legal, foram inseridos/as os/as *actantes* que integram o sistema judiciário ou de produção de decisões e mecanismos de controle que constituem a base legal e fiscalizatória do objeto de pesquisa. Na dimensão social, foram inseridos/as os/as *actantes* que não integram diretamente a formulação organizativa do Estado, mas que contribuiram com a articulação ou a formação da agenda que propiciou a constituição

das ações afirmativas. Por fim, na dimensão técnica, inserimos os/as *actantes* que materializam a execução das ações afirmativas. Por exemplo, as emissoras de rádio e televisão que veiculam os programas eleitorais e inserções, bem como os instrumentos que reservam os recursos do Orçamento Público para a composição do FEFC.

É possível notar que as mulheres filiadas aos partidos políticos (que são grandes grupos de onde derivam dirigentes, eleitas, candidatas etc.) tiveram que ser fragmentadas em partes menores, justamente em virtude das subcontrovérsias internas. As duas primeiras lentes de observação fizeram com que percebêssemos com mais clareza as contradições que existem em agrupá-las em um grupo amplo. Antes do início da observação, considerávamos plausível, por exemplo, para fins metodológicos, agrupar as mulheres candidatas em um único nó (*actante*), uma vez que todas podem ser beneficiadas pela ação afirmativa (afinal, a lei vale para todas e não para algumas). No entanto, a literatura mostrou a dificuldade de agrupamentos dessa natureza, justamente pelas dinâmicas intrapartidárias, que estabelecem hierarquias baseadas no capital político, na experiência política acumulada e na eventual posição que ocupam nas instâncias de decisão. Isso fez com que percebêssemos haver acordos e contradições internos ao grupo “mulheres candidatas” que também precisavam ser rastreadas e descritas. Essas contradições surgem, em relação à macrocontrovérsia de partida, justamente em virtude da limitação de recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (tempo de propaganda) que fazem parte da ação afirmativa. Recursos que são considerados um ativo importante para as projeções futuras do partido e de suas lideranças. Para Young (2006, p. 159),

às vezes, a obtenção de certos recursos por um agente implica diretamente que ele impeça um outro agente de obter os meios necessários para perseguir seus fins. No entanto, é importante notar que os interesses não necessariamente conflitam entre si. A busca de fins em sociedade e o arranjo dos instrumentos políticos que viabilizam essa busca não precisam necessariamente estar estruturados como um relacionamento de soma zero entre os agentes.

Por isso, foi necessário aplicar uma “lente de aumento” sobre o grupo “mulheres”, buscando ver as interseções internas já que, em alguns momentos, um indivíduo pode assumir mais de um papel ou possuir mais de uma atribuição. Como já argumentamos, uma mulher filiada ao partido pode ao mesmo tempo ser dirigente da instância feminina daquele partido, ser titular de um mandato eletivo e ainda ser candidata às eleições. Por isso, consideramos necessário encontrar uma forma de representação gráfica que demonstrasse as interseções e sobreposições entre os/as *actantes*. Para a ANT, a forma de representação visual de um elemento é importante e desejável, uma vez que torna o complexo simples de visualizar, mas

não pode ser tão simples a ponto de ser perdida a dimensão da complexidade. Além disso, a representação gráfica não pode dispensar a narração das associações e desmantelamentos de grupos, o que será feito mais à diante. Isso nos levou a encontrar na representação gráfica usada pelo estudo dos conjuntos uma forma coerente de apresentar o primeiro exercício de representação dos *actantes* em relação à macrocontrovérsia de partida (Figura 6), o que permitirá explicar como foram observadas as associações entre eles.

Figura 6 – Conjuntos de *actantes* relacionados à macrocontrovérsia de partida



Fonte: elaborada pelo autor.

Os *actantes* não estão representados em rede porque não estão estabelecendo associações entre si, por isso compõem apenas nuvens de nós (o social está parado). Buscamos utilizar um sistema de cores para demonstrar a natureza desses *actantes* e os dividimos de

acordo com a dimensão que ocupam, aproximando-os de acordo com suas funções. Os tamanhos dos nós (circunferência) não representam necessariamente o peso deste nó dentro da rede (o peso é representado de acordo com a quantidade de elementos que integra ou a quantidade de associações que estabelece). Por isso, os tamanhos dos nós representam apenas uma aproximação para fins de simplificação da complexidade do conjunto de *actantes*.

Em nossa percepção, assim como as mulheres, os homens candidatos também não representavam apenas um grupo, mas continham subgrupos importantes de serem destacados. No entanto, agrupar elementos dentro desse grupo é mais fácil do que agrupar as mulheres, pelo menos em relação à macrocontrovérsia de partida. Os corriqueiros casos de não cumprimento da cota nas listas eleitorais, o uso de candidaturas fictícias de mulheres para permitir o registro de chapas, e a anistia aprovada pelo Congresso Nacional aos partidos que não investiram os recursos devidos às mulheres demonstram que eles poderiam ser agrupados (mesmo incorrendo na possibilidade de sermos essencializantes) como os menos interessados nas ações afirmativas para o estímulo à eleição de mulheres. Por isso, o rastreamento das associações dos homens candidatos se deu sem uso de instrumentos particulares, sendo utilizados para isso as próprias notícias, os dados públicos de acesso a recursos, as atas partidárias e a própria literatura, que já tratou de investigar os motivos pelos quais as cotas no Brasil não foram eficazes desde que foram criadas, inclusive com dois estudos específicos realizados sobre as eleições de 2018 (BARBIERI, RAMOS, 2019; SACCHET, 2020). Por sua vez, as associações estabelecidas a partir das ações das Cortes Superiores, dos partidos, das dirigentes partidárias, das instituições políticas e das próprias candidatas exigiram instrumentos particulares, constituindo a segunda etapa do processo de observação, onde buscamos contemplar a observação das controvérsias a partir da transição dos “*actantes* para as redes” e “das redes para os cosmos”.

5.4.2 Segunda etapa de observação

Para passarmos dos *actantes* às redes, foi necessário investigar como os *actantes* estão conectados, e das redes aos cosmos, como a controvérsia acontece. Para alcançar estes objetivos, aplicamos quatro instrumentos de pesquisa: (i) pesquisa documental em resoluções e atas partidárias; (ii) pesquisa documental no banco de dados do TSE); (iii) aplicação de questionários; e (iv) entrevistas semiestruturadas.

5.4.2.1 Pesquisa documental (resoluções partidárias)

De acordo com o §7º do art. 16-C da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017, a forma de distribuição dos recursos do FEFC deve ser aprovada pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido e divulgada publicamente. Os critérios aprovados são incluídos em forma de resolução ou atas e encaminhados ao TSE, caso contrário os recursos não serão liberados. Em relação aos critérios de distribuição do tempo no HGPE, a legislação não exigiu que houvesse debate ou instrumento que indicasse a decisão do partido em relação ao acesso a esse bem por candidatos e candidatas. Por isso, apenas em relação ao FEFC esse tipo de análise documental pode ser aplicado.

Para isso, analisamos o conteúdo destas resoluções, buscando identificar os critérios para distribuição dos recursos do FEFC entre candidatos e candidatas e a quem compete a gestão desses recursos. Essas resoluções foram acessadas por meio do Portal do TSE na data de 15 de novembro de 2018; ao todo, foram coletadas 35 resoluções publicadas em formato PDF e submetidas à nossa análise.

Para permitir a comparação entre os documentos, fizemos a leitura exploratória de um a um e tomamos nota das informações que, para nós, indicavam unidades de informação. Por exemplo, o texto da maioria das resoluções iniciava com detalhes formais, como título, indicação do órgão que iria gerenciar os casos relativos ao FEFC na estrutura partidária, e seguia com informações sobre as prioridades do partido nas eleições de 2018. Cada uma dessas informações representou um conjunto de unidades de informação, que foram distribuídas em uma tabela. Em seguida, realizamos nova leitura das resoluções, desta vez sistemática, para encaixar as informações encontradas no texto dentro dessas unidades.

O resultado foi uma extensa tabela (Apêndice III) com as resoluções destrinchadas em unidades de informação, das quais apenas algumas nos interessavam para a identificação das controvérsias, como aquelas relacionadas a quem compete a gestão dos recursos das mulheres, dentre outras. No entanto, consideramos necessário não apenas relatar os achados, mas também comparar as resoluções entre si. Utilizamos como inspiração para esse procedimento a iniciativa de Gatto (2017) em propor a formulação do que chamou “Índice de Força da Cota de Gênero” (*Index for Gender Quota Strength - IGQS*). Em sua pesquisa, a autora comparou, por meio deste índice, os diferentes desenhos das cotas de gênero nos países da América Latina, indicando quais eram mais fortes (mais chances de eficácia) e os mais fracos (menos chances de eficácia). O IGQS consiste em uma matriz que estabelece cinco dimensões de observação e uma pontuação de 0 a 4 para cada dimensão. Com isso, a autora criou uma escala de 21 pontos, em que 0 é a ausência de força, 1 é o mais fraco desenho de cota e 20 o mais forte desenho de

cota. No nosso caso, não seria possível aplicar o IGQS, porque as dimensões de Gatto (2017) referem-se ao desenho geral das cotas e, no que se refere aos documentos produzidos pelos partidos, só poderíamos identificar a intenção ou o esforço de seus dirigentes e corpo técnico em indicar maior ou menor interesse em tornar público quais os critérios seriam adotados para distribuição do FEFC.

Por isso, desenvolvemos uma matriz (Quadro 11) composta por três indicadores: (i) clareza no critério de distribuição; (ii) participação da mulher na tomada de decisão; (iii) abrangência do critério de distribuição.

Quadro 11 – Indicadores da Qualidade das Informações contidas nas Resoluções Partidárias

Indicador	Descrição	Inspiração Teórica
Clareza no critério de distribuição	Deixar claro para as candidatas, para a sociedade e para a Justiça os critérios internos para acesso aos recursos do FEFC demonstra compromisso do partido com a gestão eficiente do FEFC, e permite às candidatas compreenderem os requisitos necessários para acesso aos recursos, para que elaborem ações concretas para acessá-los. É uma ação necessária para garantir o acesso à informação.	Sousa e Geraldes (2013)
Participação de mulheres na tomada de decisão	A participação das instâncias femininas intrapartidárias na decisão dos critérios de distribuição do FEFC demonstra o nível de autonomia interna concedida às mulheres para contribuir com as estratégias partidárias, sendo um indicativo do compromisso partidário com a agenda da igualdade de gênero. A ausência desta informação dificulta à candidata saber quem tomará as decisões e quão viável será sensibilizar o/a tomador/a de decisão.	Araújo (2005); Pinho (2016); Sacchet (2020)
Abrangência do critério de distribuição	Os partidos são os principais atores da execução das ações afirmativas de incentivo à eleição de mulheres. Eles podem distribuir os recursos apenas para candidaturas majoritárias; podem distribuir também para candidaturas proporcionais que definem diretamente quanto dinheiro do FEFC terão nas eleições seguintes (deputadas federais); ou podem distribuir para candidaturas majoritárias e proporcionais de forma mais equilibrada de acordo com o tipo de eleição e a quantidade de candidatas. Quanto mais concentrado o recurso em candidaturas majoritárias, pelo alto volume de recursos envolvido neste tipo de campanha, menos mulheres terão acesso a ele; quanto mais recurso concentrado em candidaturas proporcionais, mais mulheres poderão ser beneficiadas. Conhecer esse critério ajuda as candidatas a traçarem estratégias que viabilize seu financiamento eleitoral.	Sacchet (2020)

Fonte: elaborado pelo autor.

Os indicadores foram graduados em uma escala de 0 a 4 pontos, sendo 0 a ausência de informação relativa à dimensão, 1 o menor compromisso público do partido em relação às informações disponíveis em relação à distribuição dos recursos do FEFC para as mulheres, e 12 o maior compromisso do partido público do partido em relação à distribuição dos recursos do FEFC para as mulheres. As resoluções partidárias, além de definirem critérios, também passam a seus filiados e filiadas, bem como à sociedade, informações sobre as decisões

intrapartidárias. Quanto mais superficiais são as resoluções, menor é a possibilidade de os critérios serem avaliados, e o partido perde a chance apresentar uma pauta positiva para a sociedade (seja o compromisso com as mulheres, seja o compromisso com a gestão responsável de recursos públicos); por outro lado, quanto mais bem elaboradas as resoluções, maior é chance de que o partido seja percebido como responsável na distribuição coerente desses recursos. Por mais que os critérios operacionalizem uma estratégia partidária e, por isso, possa haver interesse em mantê-los reservados, o que está em jogo é a gestão de um recurso público e de uma ação afirmativa. Por isso, a lei definiu que os critérios de distribuição deveriam ser compartilhados com a sociedade. Assim, o que se busca com esse critério é observar o nível de compromisso dos partidos com a gestão responsável e participativa do FEFC, que pode ser identificado a partir dos documentos por eles produzidos. A matriz de análise dos documentos pode ser verificada na Quadro 12, onde demonstramos os critérios que compõem cada gradação da escala de qualidade.

Quadro 12 – Matriz de Análise Qualidade das Informações contidas nas Resoluções Partidárias

Pontuação	Clareza no critério de distribuição	Participação de mulheres na tomada de decisão	Abrangência do critério de distribuição
0	Não informa detalhes da forma de distribuição.	Não indica quem tomará a decisão.	Não permite avaliação.
1	Indica que a distribuição dos recursos da cota de mulheres seguirá os mesmos critérios de distribuição para os homens.	Indicação dos recursos é concentrada nas decisões da Presidência ou de candidato/as à majoritária.	Concentração de distribuição do recurso para cargos majoritários.
2	Indica critérios genéricos de como a cota de mulheres será distribuída (ex: decidido pelo órgão de mulheres; percentual em virtude do cargo).	Apenas o órgão colegiado partidário nacional ou estadual participa da tomada de decisão.	É priorizada a distribuição de recursos em cargos proporcionais que definem o acesso do partido aos recursos do FEFC.
3	Indica critérios genéricos de como a cota de mulheres será distribuída e o montante a ser distribuído em função do cargo/localidade da candidata.	Há participação da instância de mulheres na tomada de decisão.	É priorizada a distribuição de recursos em cargos proporcionais independente de definirem o acesso do partido aos recursos do FEFC.
4	Indica critérios específicos a partir da performance individual da candidata a serem avaliados na distribuição dos recursos.	A tomada de decisão é feita pelas instâncias de mulheres.	Estabelece a distribuição de recursos de acordo com critérios específicos para todos os cargos em disputa.

Fonte: elaborado pelo autor.

5.4.2.2 Pesquisa documental (banco de dados do TSE)

A análise das resoluções partidárias permitiu conhecer o compromisso das agremiações em relação à gestão do FEFC, uma vez que, por se tratarem de documentos públicos, geram

discursos acerca deste compromisso. No entanto, a materialidade do acesso das mulheres aos recursos do FEFC só poderia ser analisada a partir dos bancos de dados do TSE. Assim, foi necessário realizarmos uma pesquisa nestes bancos de dados para identificar quanto recurso homens e mulheres receberam, de onde esses recursos se originaram, quando os receberam e no que os gastaram.

Esses bancos de dados são disponibilizados por meio do Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, [2020]), que compila em planilhas as informações brutas das eleições. As informações que nos interessavam constavam especificamente nas bases: “consulta_cand_2018_BRASIL”; “receitas_candidatos_2018_BRASIL”; e “despesas_pagas_candidatos_2018_BRASIL”.

Por conta da quantidade de linhas das planilhas, utilizamos o *software RStudio* para extrair os dados que necessitávamos para serem posteriormente trabalhados no *software Excel*. Na preparação das planilhas de análise foi necessário trazer a informação acerca do gênero de cada candidato/a para as bases de receitas e de gastos, já que essas bases não continham essa informação. A informação sobre o gênero constava apenas na base de consulta de candidaturas.

Por isso, criamos uma planilha a partir da base “consulta_cand_2018_BRASIL”, extraíndo dela apenas as variáveis “SQ_CANDIDATO” e “DS_GENERO”. A variável “SQ_CANDIDATO” representa um código único atrelado a cada candidatura e está presente em todas as planilhas do Repositório. Assim, quando atrelamos esse código ao gênero do/a candidato/a (DS_GENERO), conseguimos deslocar a variável para qualquer outra planilha do Repositório. Com a variável “DS_GENERO” inserida nas bases de receitas e de gastos, selecionamos apenas os dados referentes às candidaturas ao cargo de deputado/a federal.

Da base de receitas, geramos quatro planilhas com o somatório dos recursos recebidos por gênero, de acordo com três filtros de variáveis: (i) a fonte de receita (DS_FONTE_RECEITA), que permite identificarmos quanto dos recursos recebidos pelas candidatas e candidatos foram provenientes do FEFC (chamado na base de “Fundo Especial”), do Fundo Partidário e de outras fontes (chamado na base de “Outros Recursos”); (ii) a origem da receita (DS_ORIGEM_RECEITA), que permite identificarmos com mais detalhes de onde os recursos foram provenientes, integrando as origens Comercialização de bens ou realização de eventos, Doações pela Internet, Recursos de Financiamento Coletivo, Recursos de origens não identificadas, Recursos de outros candidatos, Recursos de partido político, Recursos de pessoas físicas, Recursos próprios e Rendimentos de aplicações financeiras; (iii) a natureza da receita (DS_NATUREZA_RECEITA), que permite identificarmos se as receitas foram

Financeiras ou Estimáveis;⁶⁴ e (iv) o momento em que o dinheiro foi recebido pelas candidatas e pelos candidatos.

Há uma série de estudos que buscaram averiguar o recebimento de recursos pelas mulheres para suas campanhas eleitorais no Brasil, a exemplo de Sacchet e Speck (2012) e Sacchet (2020). No entanto, há menor quantidade de estudos sobre como as mulheres gastam estes recursos. Esse ponto, para esta tese, é fundamental, pois os gastos indicam as decisões tomadas pelas candidatas e pelos candidatos acerca de ferramentas ou serviços essenciais para suas estratégias de campanha. Nosso objetivo maior foi investigar se havia diferenças proporcionais entre os gastos feitos por homens e mulheres e quantos destes recursos eram destinados especificamente para ações de Comunicação Eleitoral.

Assim, da base gastos, geramos uma planilha filtrada de acordo com a variável “DS_ORIGEM_DESPESA”, para identificamos os tipos de despesa em que foram gastos os recursos recebidos. Para essa análise, foram selecionadas todas as despesas realizadas pelas candidatas e pelos candidatos à Câmara dos Deputados em 2018 entre 13 de agosto de 2018 a 10 de outubro de 2018⁶⁵ (três dias antes e três dias após o período autorizado para campanhas eleitorais a cargos compostos pelo sistema proporcional). Em seguida, foi necessário agrupar os tipos de despesas em grupos, facilitando a compreensão da finalidade que os investimentos têm dentro da campanha, conforme o Quadro 13. Assim, estabelecemos sete grupos de despesas: (a) Bens de consumo; (b) Comunicação Eleitoral; (c) Equipe; (d) Infraestrutura; (e) Locomoção; (f) Mobilização; (g) Doações; (h) Outras.

Quadro 13 – Agrupamento dos Tipos de Despesa

Tipos de Despesa	Grupo de Despesa
<ul style="list-style-type: none"> • Materiais de Expediente 	Bens de consumo
<ul style="list-style-type: none"> • Correspondências e despesas postais • Criação e inclusão de páginas de internet • Despesa com impulsionamento de conteúdos • Produção de jingles, vinhetas e slogans • Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo • Publicidade por adesivos • Publicidade por carros de som • Publicidade por jornais e revistas • Publicidade por materiais impressos • Pesquisas ou testes eleitorais 	Comunicação Eleitoral
<ul style="list-style-type: none"> • Despesa com pessoal 	Equipe

⁶⁴ Receitas estimáveis são aquelas que envolvem a doação de bens ou serviços, como cessão de um imóvel para montagem de comitê ou mesmo o trabalho de advogado ou contador. Por isso, a candidata ou o candidato devem estimar quanto essa doação representaria se estivesse envolvendo recursos financeiros.

⁶⁵ O período estipulado pela Justiça Eleitoral para início das eleições em 2018 foi 16 de agosto a 7 de outubro (dia do primeiro turno das eleições).

<ul style="list-style-type: none"> • Encargos sociais • Alimentação 	
<ul style="list-style-type: none"> • Água • Aquisição/doação de bens móveis ou imóveis • Energia elétrica • Locação/cessão de bens imóveis • Locação/cessão de bens móveis (exceto veículos) • Pré-instalação física de comitê de campanha • Telefone 	Infraestrutura
<ul style="list-style-type: none"> • Cessão ou locação de veículos • Combustíveis e lubrificantes • Despesas com hospedagem • Despesas com transporte ou deslocamento • Passagem aérea 	Locomoção
<ul style="list-style-type: none"> • Atividades de militância e mobilização de rua • Comícios • Eventos de promoção da candidatura 	Mobilização
<ul style="list-style-type: none"> • Doações financeiras a outros candidatos/partidos 	Doações
<ul style="list-style-type: none"> • Diversas a especificar • Encargos financeiros, taxas bancárias e/ou op. cartão de crédito • Impostos, contribuições e taxas • Reembolsos de gastos realizados por eleitores • Serviços prestados por terceiros • Serviços próprios prestados por terceiros • Taxa de Administração de financiamento coletivo • Multas eleitorais 	Outras

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE.

Em seguida, agregamos, no Quadro 14, os grupos de acordo com as três dimensões de uma campanha eleitoral apontadas por Panke e Tesseroli (2016): (a) Comunicação; (b) Logística; (c) Governança.

Quadro 14 – Grupo de Gastos de Acordo com as Dimensões da Campanha Eleitoral

Grupo de Despesa	Dimensão da Campanha Eleitoral
<ul style="list-style-type: none"> • Comunicação Eleitoral • Mobilização 	Comunicação
<ul style="list-style-type: none"> • Bens de consumo • Infraestrutura • Locomoção 	Logística
<ul style="list-style-type: none"> • Equipe • Outras • Doações 	Governança

Fonte: elaborado pelo autor com base em Panke e Tesseroli (2016).

Incluimos o Grupo de Despesa “Outras” em Governança, porque referem-se a taxas, impostos, reembolsos, doações, multas e contratações de serviços de terceiros, o que está mais relacionado à dimensão da Governança do que à da Comunicação ou à da Logística.

Os instrumentos de pesquisa até aqui buscaram dar conta de entender as controvérsias relacionadas aos *actantes* não humanos e aos rastros deixados pelos *actantes* humanos (reuniões, notícias, decisões, regras, documentos, receitas e gastos). No entanto, consideramos necessário investigar as “vozes” de dois principais *actantes*, dada a quantidade de associações que percebemos em relação à macrocontrovérsia de partida: as próprias candidatas, as dirigentes partidárias e os órgãos de controle.

5.4.2.3 Aplicação de Questionários

Para investigarmos a existência de controvérsias entre as candidatas e a gestão das ações afirmativas, consideramos adequada a aplicação de um questionário (*survey*). O questionário é um conjunto “ordenado e consistente de perguntas a respeito de variáveis e situações que se deseja medir ou descrever” (MARTINS; THEÓPHILO, 2016, p. 93). Normalmente, o questionário é respondido na ausência do/a pesquisador/a, podendo ser encaminhado por correio, por *e-mail* ou por um agente de pesquisa.

As perguntas foram elaboradas utilizando a escala de *Likert*, que é considerada por Martins e Theóphilo (2016) ideal para avaliar a percepção de um indivíduo em relação a um assunto. Esse tipo de escala “consiste em um conjunto de itens apresentados em forma de afirmações, ante os quais se pede ao sujeito que externar sua reação escolhendo um dos cinco, ou sete, pontos da escala” (MARTINS; THEÓPHILO, 2016, p. 96). A escala permite que a respondente qualifique positivamente ou negativamente o objeto que se está medindo. As afirmações apontam duas direções: favorável ou desfavorável. Nossa intenção foi que os resultados numéricos não fossem interpretados de forma estatística, mas sim a partir de interpretações qualitativas que apontam tendências de percepção.

Para Martins e Theóphilo (2016), existem duas formas para se aplicar a escala de *Likert*: a autoadministrada, em que o/a próprio respondente assinala a opção; e a entrevista, em que o/a entrevistador/a lê as afirmações. Considerando a exequibilidade da pesquisa, a escala de *Likert* foi aplicada de maneira autoadministrada. Para permitir uma melhor interpretação dos dados, também foram inseridas perguntas-filtro, permitindo cruzamentos de dados.

O universo da pesquisa correspondeu a todas as candidatas a deputada federal no Brasil no pleito de 2018 que foram declaradas aptas a concorrer pela Justiça Eleitoral. Os dados dessas candidatas foram coletados a partir da base “consulta_cand_2018_BRASIL”, do Repositório de Dados Eleitorais do TSE. Ao avaliarmos os *e-mails* cadastrados na base, identificamos uma

série de inconsistências, das quais quatro eram as mais comuns nos cadastros: (i) um mesmo *e-mail* para várias candidatas; (ii) o *e-mail* de escritório de advocacia; (iii) o *e-mail* de escritório de contabilidade; (iv) o *e-mail* do diretório do partido; e (v) *e-mail* de candidato homem que concorria na mesma eleição.

Por isso, foi necessário promover uma preparação dos dados antes do envio. Assim, realizamos a exclusão da amostra de todas as candidaturas indeferidas e as que possuíam *e-mail* atrelado a alguma inconsistência. O resultado foi um novo universo com 1.600 candidatas.

O questionário foi submetido a um pré-teste com cinco candidatas em 5 de maio de 2019 e enviado à base por *e-mail* em 17 setembro de 2019. Ao todo, foram retornadas 243 respostas, das quais 241 foram consideradas válidas. Consideramos digno de nota que, após os envios, recebemos uma série de e-mails em resposta informando que aquelas mulheres não haviam sido candidatas, o que pode ser mais um indicativo da existência de candidaturas fictícias. Até mesmo homens responderam indicando estranhamento por estarem na base de dados do TSE cadastrados como candidatas mulheres.

As perguntas foram construídas a partir da macrocontrovérsia de partida, ou seja, o interesse em saber os argumentos e as associações relacionados às ações afirmativas de incentivo à participação política de mulheres no Brasil (Quadro 15). Foram elaboradas 25 perguntas (Apêndice X), das quais 24 eram fechadas e 1 aberta, permitindo que a candidata pudesse comentar com suas próprias palavras a sua percepção em relação ao assunto.

Quadro 15 – Finalidades específicas dos grupos de questões

Grupo	Grupo de Questões	Nº de Questões	Finalidade Específica
1	Auxílio do partido	4	Identificar a percepção da candidata em relação ao apoio oferecido pelo partido (financeiro ou não) para a realização de sua campanha.
2	Privilégios dos homens	1	Identificar se a candidata considera que os homens foram mais beneficiados que as mulheres pelas decisões do partido.
3	Conhecimento da ação afirmativa no FEFC	1	Identificar se a candidata sabia da destinação obrigatória de no mínimo 30% do FEFC para as candidaturas femininas.
4	Conhecimento da ação afirmativa no HGPE	1	Identificar se a candidata sabia da destinação obrigatória de no mínimo 30% do HGPE para as candidaturas femininas.
5	Justeza da distribuição do FEFC	1	Identificar se a candidata considerou justa a estratégia de distribuição de recursos financeiros pelo partido.
6	Justeza da distribuição do HGPE	1	Identificar se a candidata considerou justa a estratégia de distribuição de tempo na propaganda eleitoral em rádio e televisão.

7	Participação da candidata na decisão acerca da distribuição do FEFC no Estado	1	Identificar se a candidata participou, em algum momento, de atividade voltada a debater a distribuição de recursos financeiros.
8	Participação da candidata na decisão acerca da distribuição do HGPE no Estado	1	Identificar se a candidata participou, em algum momento, de atividade voltada a debater a distribuição de tempo na propaganda.
9	Relevância do HGPE	2	Identificar a percepção da candidata em relação à relevância da propaganda eleitoral em rádio e televisão para a conquista de seus votos.
10	Eficácia das ações afirmativas	2	Identificar a percepção da candidata em relação ao conjunto de ações afirmativas para o incentivo à eleição de mulheres.
11	Profissionalização da Campanha	2	Identificar a presença de profissionais de comunicação eleitoral e a percepção acerca das ferramentas de comunicação consideradas mais eficazes.
12	Participação em atividades de formação política	1	Identificar se a candidata participou de atividade prévia de formação política realizada pelo partido.
13	Perguntas-filtro	7	Identificar critérios para melhor interpretação dos demais grupos de respostas: experiência política acumulada, família na política, partido político, participação em cargo de direção etc.
TOTAL		25	

Fonte: elaborado pelo autor.

As respostas às perguntas que utilizavam a escala de *Likert* foram transformadas em pontos de acordo com a seguinte gradação: (1) Discordo Totalmente; (2) Discordo; (3) Nem concordo, nem discordo; (4) Concordo; (5) Concordo Totalmente. Estas perguntas foram analisadas de forma cruzada com as perguntas-filtro por meio do *software* SPSS, buscando identificar nuances significativas. As respostas à pergunta aberta foram analisadas por meio do *software* NVivo, específico para tratamento de análises qualitativas, em que utilizamos a forma de construção de categorias *a posteriori* para interpretar o conteúdo das mensagens deixadas pelas respondentes.

5.4.2.4 Entrevistas

Por fim, o último instrumento de pesquisa utilizado foi a realização de entrevistas semiestruturadas com os *actantes* mais diretamente relacionados ao processo de articulação, de gestão e de controle das ações afirmativas. A entrevista é uma técnica de pesquisa cujo objetivo é compreender a percepção do/a entrevistado/a sobre determinadas situações, em contextos não estruturados anteriormente (MARTINS; THEÓPHILO, 2016). A entrevista de tipo “semiestruturada” é desenvolvida a partir de um roteiro de perguntas pré-definido, no qual o/a pesquisador/a tem liberdade para acrescentar novas questões no decorrer da coleta. As

entrevistas foram realizadas em momentos diferentes, de acordo com a disponibilidade de agenda das entrevistadas.

Inicialmente, as entrevistas foram realizadas de modo presencial, mas, por conta da pandemia de COVID-19 ocorrida em 2020, tivemos que passar a realizá-las por videoconferência ou por telefone. A pandemia atrasou o processo de coleta, porque tivemos que concorrer com várias outras agendas, fato que antes ocorria com menor incidência por conta do acesso que tínhamos às instituições em Brasília, onde as entrevistadas estavam presentes com maior frequência.

No Quadro 16, indicamos os/as *actantes* entrevistados/as, a dimensão que ocupam, a finalidade e a quantidade de entrevistas. Exceto as *actantes* que estão pessoalmente nomeadas, os/as demais (que estão relacionados a instituições) foram submetidos/as à entrevista de forma anônima, buscando resguardá-los/as em relação à estrutura que ocupam, permitindo que fossem livres para indicar argumentos e controvérsias sem receio de qualquer tipo de retaliação. Por isso, no decorrer da descrição dos achados, as mulheres entrevistadas serão representadas apenas como “dirigente partidária”, seguida da indicação da ideologia política aproximada do partido, o que é suficiente para qualificar a fonte e preservar seu sigilo.

Quadro 16 – *Actantes* entrevistados/as

Relação	Actante	Dimensão	Finalidade	Quant.
Articulação	Adv. Luciana Lóssio	Legal	Conhecer os argumentos e como se deu o processo de formulação dos processos que deram origem às ações afirmativas	1
	Dep. Soraya Santos	Política	Conhecer o processo de articulação e as expectativas quanto à eficácia das ações afirmativas	1
	Sen. Vanessa Grazziotin	Política	Conhecer o processo de articulação e as expectativas quanto à eficácia das ações afirmativas	1
	Equipe Técnica Sec. Mulher da Câmara dos Deputados	Política	Conhecer as articulações e as expectativas quanto à eficácia da ação afirmativa	1
	Equipe Técnica Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos	Política	Conhecer as articulações e as expectativas quanto à eficácia da ação afirmativa	1
	Ligia Fabris	Social	Conhecer as articulações e as expectativas quanto à eficácia da ação afirmativa	1
Gestão	Dirigentes partidárias	Política	Conhecer as dinâmicas internas na forma de distribuição de recursos e tempo de propaganda para as mulheres candidatas	15
Controle	TSE	Legal	Conhecer o processo de fiscalização das ações afirmativas	1

	PGE	Legal	Conhecer o processo de fiscalização das ações afirmativas	1
TOTAL				22

Fonte: elaborado pelo autor.

É importante indicar que as dirigentes à frente das instâncias de mulheres no âmbito partidos políticos passaram a ter papel central no processo decisório relacionado à gestão dos recursos do Fundo Partidário, conforme § 5º art. 22 da Resolução 23.546 de 18 de dezembro de 2017. Isso porque “a critério da secretaria da mulher [...] os recursos a que se refere o caput podem ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido” (TSE, 2020). Embora a mesma atribuição não tenha sido explicitamente dada pela Lei em relação ao FEFC e ao HGPE, denota-se que essas instâncias acabaram fortalecidas dentro das estruturas internas dos partidos políticos, especialmente após a votação da ADI 5617.

Em relação às dirigentes partidárias, pelo grande número de partidos políticos que tiveram acesso aos recursos do FEFC em 2018 (35 partidos), realizamos um recorte na quantidade de entrevistadas, seguindo um critério que permitisse colher informações tanto sobre partidos com grande estrutura e representação quanto de menor estrutura e representação. O primeiro procedimento seguido foi o seguinte: organizamos os partidos em uma listagem de acordo com a quantidade de recursos que foram recebidos do FEFC em 2018, estando acima na lista o partido que recebeu a maior quantidade de recursos, e no fim da lista o que recebeu a menor quantidade de recursos. A quantidade de recursos recebida é um indicador representativo do tamanho do partido porque está diretamente ligada à quantidade de representantes no Congresso Nacional. Em seguida, realizamos a seleção dos três primeiros partidos e dispensamos os quatro partidos seguintes. A partir daí, selecionamos os três partidos que vinham na ordem e dispensamos os quatro seguintes até que a lista tenha sido inteiramente contemplada. Esse critério de seleção foi utilizado para que chegássemos a um número viável de entrevistadas sem incorrer em viés por parte do selecionador. O processo resultou na seleção de 15 partidos. Por fim, os partidos selecionados foram distribuídos de acordo com seus prováveis espectros ideológicos, tomando como base os estudos de Power e Zucco Jr. (2009) e Maciel, Alarcon e Gimenes (2017), para averiguar se não estava ocorrendo uma concentração nos polos esquerda-direita. Por mais que as fronteiras entre esquerda e direita variem de acordo com o período e o critério adotado, e as pesquisas tenham dado conta apenas de uma parcela da variedade de siglas existentes (que surgem ou se mesclam com frequência), extraímos deduções

possíveis a partir dos estudos que mobilizamos, o que permitiu verificarmos a não existência de concentração, uma vez que quatro partidos se encontravam na esquerda, três no centro-esquerda, dois no centro, três no centro-direita e três na direita (Quadro 17).

Quadro 17 – Partidos selecionados para entrevista

Posição	Partido	Faixa de Recursos Recebidos	Posição Ideológica ⁶⁶
1	MBD	De R\$77.000.00 a R\$ 60.000.00	Centro
	PT		Esquerda
	PSDB		Centro
2	DEM	De R\$ 25.000.00 a R\$ 20.000.00	Direita
	PRB		Centro-Direita
	PTB		Centro-Direita
3	PCdoB	De R\$ 10.000.00 a R\$ 7.000.00	Esquerda
	CIDADANIA		Centro-Esquerda
	PV		Centro-Esquerda
4	REDE	De R\$ 3.000.00 a R\$ 2.000.00	Centro-Esquerda
	PATRIOTAS		Direita
	PSL		Centro-Direita
5	PRTB	De R\$ 1.000.00 a R\$ 280.000	Direita
	PSTU		Esquerda
	PPL		Esquerda

Fonte: elaborado pelo autor.

Na marcação das entrevistas com as dirigentes, ocorreram situações em que não entrevistamos necessariamente aquelas que ocupavam a coordenação da instância feminina nacional. Houve casos em que a própria coordenadora solicitou que outra mulher relacionada ao partido fosse entrevistada (que tinha mais conhecimento sobre o assunto ou ocupava uma posição técnico-operacional dentro do órgão), ou a dificuldade de acesso à coordenadora exigiu que entrevistássemos mulheres que integravam a Comissão Executiva Nacional e atuavam na pauta da mulher.

As entrevistas foram transcritas mantendo-se os aspectos linguísticos próprios da fala e submetidas à análise por meio do *software* NVivo. Nele, as entrevistas foram atribuídas ao partido da entrevistada, ao espectro político do partido e à categoria de *actante*. Posteriormente, foram codificadas de duas maneiras: (i) de acordo com as ideias que surgiam ao longo da entrevista; e (ii) de acordo com as categorias de análise que foram utilizadas para a montagem das perguntas.

5.4.3 Desenho da Pesquisa

⁶⁶ A posição é aproximada para fins de avaliação da não concentração de partidos em polos ideológicos.

Os instrumentos de pesquisa que apresentamos, embora representem ampla variedade de técnicas, foram necessários para a compreensão da complexidade da macrocontrovérsia e das subcontrovérsias a partir de argumentos e associações entre *actantes*. Essa ampla variedade, como apontou Venturini (2010), é necessária para que a cartografia de controvérsias possa ser desenvolvida, embora gere exaustiva necessidade de organização, descrição e representação.

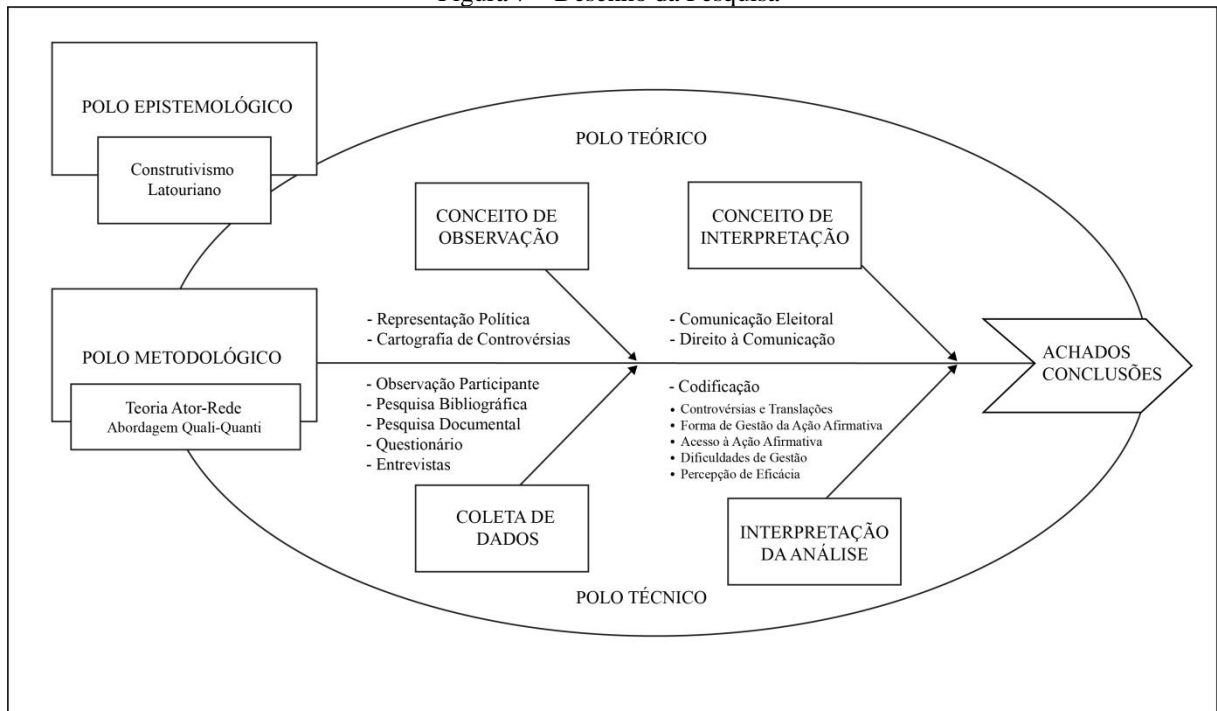
Para facilitar a compreensão da relação entre o instrumento de pesquisa e os *actantes* rastreados, organizamos essas informações no Quadro 18, em ordem sequencial da maneira como foram apresentadas.

Quadro 18 – Instrumentos de Pesquisa em relação para rastreamento das translações entre *actantes*

Etapa	Instrumento de Pesquisa	Actantes Rastreados
1	Observação participante	Deputadas federais
		Deputados federais
		SECMUL
		PEMSF
		FIMPP
		ONU Mulheres
		Grupo Mulheres do Brasil
1	Pesquisa documental (notícias)	Dirigentes Partidários
		Comissão Executiva Estadual dos Partidos
		Comissão Executiva Nacional dos Partidos
1	Pesquisa documental (leis e decisões)	Procuradoria-Geral da República (PGR)
		ADI 5617
		Consulta
		Resoluções do TSE
		Resoluções do TRE
		LDO
		PLOA
		LOA
		ABRADEP
		CEPIA/ FGV Rio de Janeiro
		Emissoras de Rádio
		Emissoras de Televisão
		Tesouro Nacional
Banco do Brasil		
2	Pesquisa documental (resoluções partidárias)	Comissão Executiva Nacional dos Partidos
		Comissão Executiva Estadual dos Partidos
		Resoluções partidárias
		Dirigentes Partidários
2	Pesquisa documental (dados TSE)	Candidatas a deputada federal
		Candidatos a deputado federal
		FEFC
2	Questionário	Candidatas a deputada federal
2	Entrevista	Dirigentes Partidárias
		SECMUL
		PEMSF
		FIMPP
		Adv. Luciana Lóssio
		Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
		Ministério Público Eleitoral (MPE)

Ainda, para facilitar a compreensão global do desenho desta pesquisa, organizamos os procedimentos metodológicos de acordo com a divisão do conhecimento científico apresentado por Martins e Theóphilo (2016), que segmentam o processo de pesquisa em quatro grandes polos: (i) polo epistemológico, em que se indica a perspectiva que guia a pesquisa; (ii) polo metodológico, em que se indica a forma de abordar o objeto de pesquisa; (iii) polo técnico, em que se indicam os instrumentos e a forma de investigação; e (iv) polo teórico, em que se indica a forma de observar e interpretar o objeto de pesquisa. Na Figura 7, resumimos o desenho de pesquisa com base nos quatro polos, orientando um fluxo da esquerda para a direita.

Figura 7 – Desenho da Pesquisa



Fonte: elaborada pelo autor com inspiração em Negrini (2019).

Portanto, esta pesquisa foi construída a partir de uma abordagem construtivista de acordo com as ideias de Latour (2012) acerca da compreensão de fenômenos sociais, operacionalizada por meio da Teoria Ator-Rede (ANT) utilizando os procedimentos da Cartografia de Controvérsias (CC). Partimos de uma macrocontrovérsia relacionada à representação política de mulheres para a compreensão das controvérsias e das translações relacionadas à gestão do FEFC e do HGPE, a forma de gestão da ação afirmativa, o acesso das

mulheres à ação afirmativa, as dificuldades nesta gestão e os fatores condicionantes de eficácia nas eleições de 2018.

CAPÍTULO 6 – ACTANTES NAS ELEIÇÕES DE 2018

Este capítulo incorpora dados coletados por meio dos instrumentos de pesquisa adotados na tese, apresentados de maneira a permitir a identificação das agregações e dos conflitos entre diferentes indivíduos, grupos, instituições e documentos que possuíam relação com o processo de destinação mínima obrigatória dos recursos do FEFC e de espaço no HGPE para as campanhas de mulheres nas eleições de 2018.

Em primeiro lugar, serão apresentados os argumentos encontrados no *corpus* de notícias coletado, permitindo a reconstituição do ambiente discursivo no qual as ações afirmativas foram criadas e executadas. O ambiente discursivo pode ser entendido como a arena da opinião pública, de onde derivam condições favoráveis ou desfavoráveis para a operacionalização de determinada ação política ou política pública.

Em segundo lugar, apresentaremos detalhes do processo de constituição das ações afirmativas relacionadas ao FEFC e ao HGPE, reconstruindo o processo histórico por meio das informações absorvidas pela técnica da observação participante e das entrevistas realizadas. Em seguida, detalharemos as decisões dos partidos políticos por meio da análise das resoluções partidárias e das falas das dirigentes, buscando apontar os critérios adotados para a distribuição do dinheiro do FEFC e do HGPE entre as candidatas.

Na sequência, introduziremos os dados referentes às eleições, oriundos do Repositório de Dados Eleitorais mantido pelo TSE, apontando de forma quantitativa as características das candidatas, as fontes de receitas, os montantes recebidos e os investimentos por elas realizados, buscando identificar diferenças no acesso aos recursos materiais e simbólicos provenientes das ações afirmativas. Exploraremos, também, as percepções das candidatas com relação às ações afirmativas, com base nos resultados do questionário aplicado.

Por fim, mostraremos detalhes acerca das candidatas que conseguiram ser eleitas, utilizando trechos da participação delas em reunião na Câmara dos Deputados, ocorridas após a eleição de 2018, em que pudemos perceber características das campanhas vitoriosas e quais condições, na percepção delas, foram determinantes para seu sucesso eleitoral.

6.1 Ambiente Discursivo

As eleições de 2018 foram realizadas em um momento político conturbado no Brasil. Foram as primeiras eleições ocorridas após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), iniciado em dezembro de 2015, e que resultou em seu afastamento definitivo em agosto de

2016. O processo foi denunciado por vários movimentos, parlamentares e organismos internacionais como sendo derivado de um golpe parlamentar (GERALDES *et al.*, 2017), uma vez que sua abertura teve como motivação oculta a perda de apoio político do governo junto ao grupo de partidos conhecido como *Centrão* e de grandes empresas interessadas na mudança da agenda política e econômica. Além disso, o Governo Federal perdeu apoio do então Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ), em virtude de a Polícia Federal passar a investigar ele e seu grupo político no âmbito da Operação Lava-Jato.⁶⁷

A imprensa nacional também foi um importante elemento para a instabilidade do clima político e social no país. Durante aqueles anos, os principais veículos de comunicação nacionais constantemente noticiavam as manifestações pró-governo e *anti-impeachment* como violentas e antidemocráticas, enquanto as manifestações *pró-impeachment* (que se intitulavam “movimentos anticorrupção”) eram apresentadas como pacíficas e cidadãs, corroborando a formação de uma dicotomia simbólica entre o “bem” e o “mal”, o verde-amarelo e o vermelho, o certo e o errado. Exemplo desta dicotomia foi a instalação de um muro durante as manifestações na Esplanada dos Ministérios, importante avenida em frente ao Congresso Nacional, representando o fim do diálogo e a forte cisão política no país.

Independente das razões de cada lado, fato é que este ambiente de cisão impactou fortemente os resultados eleitorais de 2018, em todas as esferas de representação política. Vários candidatos e candidatas sem atuação partidária, pouco dinheiro público ou sem relação prévia ou familiar com a política foram eleitos/as – os chamados *outsiders* –, configurando um caso à parte em relação aos cenários analisados pela literatura até então.

Os movimentos anticorrupção tinham o Partido dos Trabalhadores (PT) como inimigo comum e, devido à pauta de viés mais progressista adotada pelo PT nos anos em que esteve no poder, receberam a adesão de movimentos em defesa da família e da moral cristã, passando a constituir uma forte onda conservadora no país. Além disso, em âmbito internacional, a eleição de Donald Trump, ocorrida em 2016 nos Estados Unidos, deu ânimo à onda conservadora brasileira e impulsionou a eleição de candidatos e candidatas que se apresentavam como “não políticos/as”, fazendo com que o Brasil se visse alinhado a uma tendência conservadora e liberal mais ampla, cujo partido mais beneficiado foi o PSL.

Em 2018, o cenário político continuava conturbado, com o Presidente Michel Temer sendo acusado dentro e fora do país como sendo um presidente golpista. Além disso, o candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro, e seus filhos, buscavam valorizar os

⁶⁷ Dois meses após o *impeachment*, em outubro de 2016, Eduardo Cunha teve sua prisão decretada.

ideais da direita e os valores conservadores, promovendo o resgate de símbolos da ditadura militar e de movimentos fascistas internacionais, ao tempo em que valorizavam discursos violentos e divisionistas em detrimento de discursos de promoção da paz. Neste contexto de conflitos políticos, em 14 de março fora assassinada a vereadora Marielle Franco e seu motorista, Anderson Gomes – um crime político que ainda se encontra em investigação e que estava ligado à atividade dos grupos de milicianos em atuação no Rio de Janeiro.

Enquanto isso, no Congresso Nacional, as deputadas federais e senadoras buscavam formar estratégias para aprovar medidas que incentivassem a eleição de mulheres, como vimos no Capítulo 1. Isso porque, desde o Governo do PT, houve a valorização dos movimentos de mulheres e uma aproximação das suas pautas com a atuação parlamentar, fazendo com que fossem incorporados, aos poucos, discursos progressistas inseridos em projetos de lei, audiências públicas, seminários etc. Além disso, as Conferências Mundiais da Mulher, promovidas pela ONU desde 1975, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, a Convenção de Belém do Pará e as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres já haviam criado um ambiente histórico de aproximação entre o parlamento e a agenda desses movimentos. Por isso, entre 2016 e 2018, a intenção era reformar o ambiente normativo para tornar mais eficientes as cotas para as mulheres nas listas eleitorais, uma vez que, da forma como estavam, não tinham ainda causado as mudanças necessárias para ampliar o número de mulheres eleitas.

Assim, o momento discursivo em que se instituíram as novas ações afirmativas, desta vez sobre o Fundo Partidário e, por arrasto, ao recém-criado FEFC e o HGPE, estava repleto de contradições e ambiguidades. De um lado, o crescimento de um viés neoliberal e uma onda conservadora; de outro, a presença dos discursos feministas que haviam sido, ao longo dos anos, incorporados às esferas de poder e já haviam sensibilizado uma série de *decision-makers* que ocupavam postos de decisão. Nessa linha, é importante considerar que, em 2018, as cinco Cortes Superiores do país passaram a ser presididas por mulheres.⁶⁸

Fraser (1992), em uma releitura ao trabalho de Habermas, coloca que a esfera pública integra três tipos de públicos diferenciados pela capacidade com que influenciam a tomada de decisões: os públicos fortes, como o parlamento, que tanto produzem discursos quanto tomam decisões; os públicos fracos, como a imprensa, que produzem discursos, mas influenciam apenas indiretamente a tomada de decisões; e os contrapúblicos subalternos, como o movimento

⁶⁸ Min. Cármen Lúcia (STF e CNJ); Min. Laurita Vaz (STJ); Dra. Raquel Dodge (PGR); Dra. Grace Mendonça (AGU); e Min. Rosa Weber (TSE).

feminista, que atuam periféricamente buscando fortalecer seus conceitos, com o objetivo de influenciar públicos fracos e públicos fortes. Exemplo disso é o conceito de “feminicídio”, que derivou da denúncia dos movimentos feministas de que mulheres morrem pelo simples fato de serem mulheres. Assim, após uma série de atividades (como reuniões, estudos, produção de artigos), conceitos como estes, criados no âmbito de um movimento, acabam extrapolando as fronteiras do grupo e passam a ser incorporados aos discursos da imprensa, da justiça e até mesmo do parlamento, influenciando a tomada de decisão – que, no caso do feminicídio, resultou na aprovação de uma lei que tornou crime hediondo o assassinato de mulheres por razões da condição do sexo feminino.⁶⁹

O conceito de Fraser (1992) demonstra que o ambiente discursivo pode condicionar ou estimular a tomada de decisões, criando tanto ambientes favoráveis quanto desfavoráveis a determinadas agendas. Além disso, esse ambiente não é influenciado apenas pela imprensa, a quem sempre se atribuiu papel singular na formação de opinião pública (HABERMAS, 1984; LIPMANN, 2008), mas por uma série de públicos concorrentes que produzem seus conceitos e os extravasam para a esfera pública.

Por isso, em relação às demandas por mais mulheres eleitas, mesmo com a mudança de Governo do PT para o MDB, havia um ambiente discursivo favorável, tanto junto às deputadas federais e senadoras quanto em relação a integrantes das Cortes Superiores, para a criação de iniciativas de estímulo eleitoral. Além disso, várias empresas brasileiras já haviam adotado o discurso do empoderamento feminino, bem como importantes indústrias internacionais, como a cinematográfica. Prova disso foram os vários discursos em defesa do direito das mulheres ocorridos nas premiações do Oscar nos anos de 2015, 2017 e 2018.

É nesse ambiente em que as senadoras, lideradas pela Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), e as deputadas federais, lideradas pela deputada Soraya Santos (PR-RJ), passaram a criar estratégias para aprovação de medidas de incentivo à eleição de mulheres nas duas casas legislativas, muitas vezes concomitantemente, o que explica o fato de haver uma série de projetos idênticos em tramitação. Havia o receio de que, com o aumento do conservadorismo e a aversão à política, a passagem das eleições de 2018 trouxesse uma redução do número de mulheres eleitas, causando tanto a não reeleição das que já estavam eleitas e reduzindo a chance da chegada de novas mulheres.

Em uma das reuniões da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, uma deputada comentou: “se não fizermos nada, a probabilidade é que encolhamos”. Assim, no âmbito

⁶⁹ Lei 13.104, de 9 de março de 2015.

daquele órgão, foi desenvolvido um planejamento estratégico para o biênio 2017-2018 com 13 objetivos: (i) ampliar a participação das mulheres nos centros de poder; (ii) ampliar os direitos sociais das mulheres; (iii) expandir a rede de proteção à mulher; (iv) combater a violência contra a mulher, a criança e a família; (v) gerar visibilidade à causa da mulher; (vi) aumentar a destinação de recursos do Orçamento para programas e projetos de interesse da população feminina; (vii) estimular a apresentação de proposições de iniciativa coletiva; (viii) intensificar a atuação feminina no processo legislativo; (ix) melhorar a eficiência do processo legislativo; (x) melhorar a eficiência da comunicação; (xi) estimular a liderança feminina na Câmara dos Deputados; (xii) fortalecer a qualificação de servidores; e (xiii) fomentar a cultura da produtividade e eficácia (BRASIL, 2018).

Não foi à toa que o aumento da participação de mulheres na política foi colocado como primeiro objetivo estratégico, tampouco foi aleatória a inserção de expressões relativas à noção de eficiência, afinal, havia pouco tempo até as eleições. Para a deputada federal Yeda Crusius, presidente nacional do PSDB Mulher:

a Secretaria da Mulher fez um planejamento estratégico. Eram claros os objetivos, eram claras as metas quantitativas, e era clara a necessidade de avaliar se a coisa [a estratégia de articulação de projetos] estava dando certo ou não. Algo que muito pouco se vê na política.⁷⁰

Por conta disso, as parlamentares mobilizaram uma série de atores com o objetivo de encontrar parceiros para articulação junto ao processo legislativo. Assim, trouxeram para perto as dirigentes partidárias que integravam o Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos (FIMPP), bem como associações empresariais lideradas por mulheres e movimentos sociais, como o movimento Mulheres do Brasil (uma vez que o *impeachment* causou o afastamento de vários movimentos de mulheres das articulações com a bancada feminina).

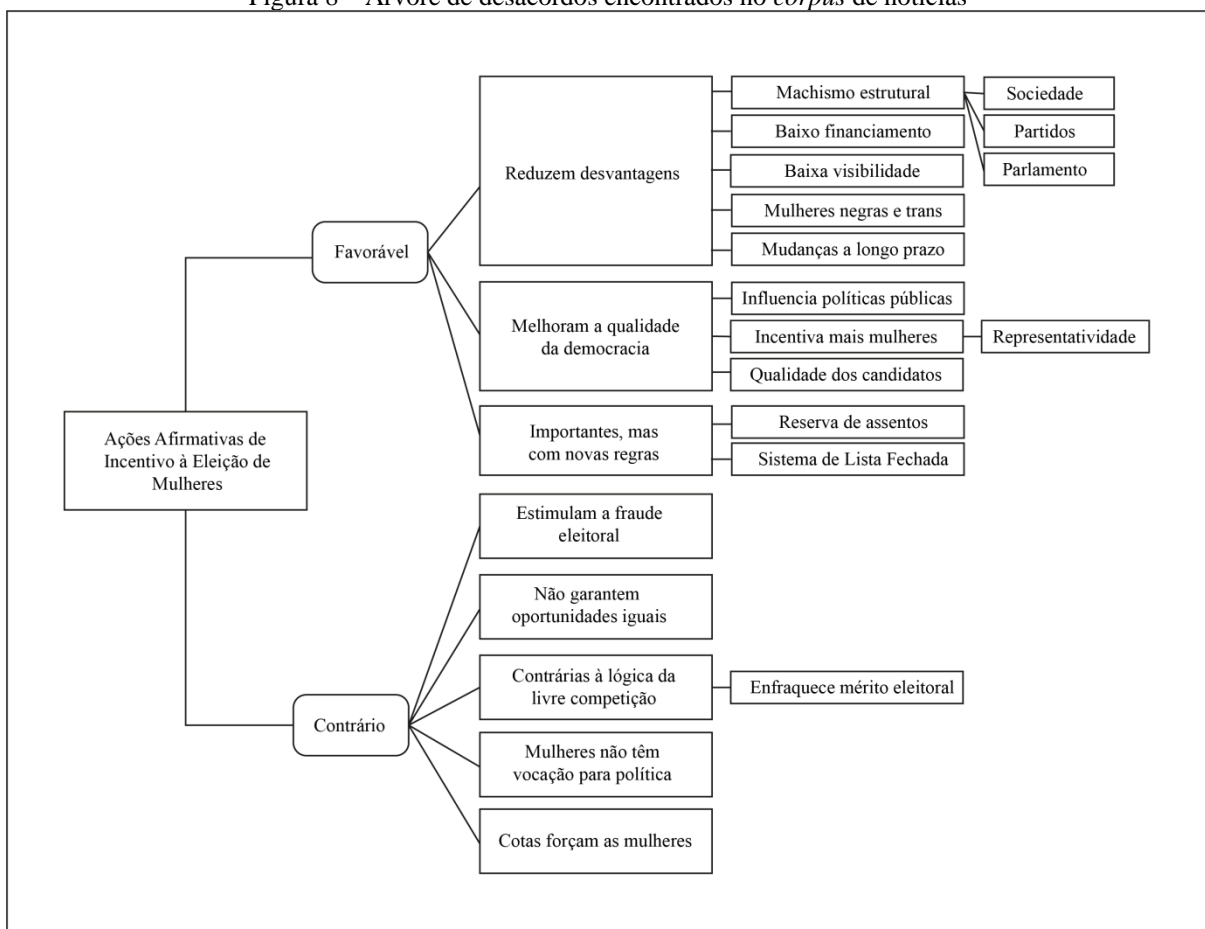
Este processo de forte articulação interna estava permeado de argumentos conflitantes, justamente derivados dos desacordos presentes na arena política em relação à atuação das mulheres, às pautas mais progressistas e ao sentimento geral em relação às cotas de gênero. Para conhecermos esses argumentos, passaremos à análise das notícias coletadas entre janeiro de 2018 e dezembro de 2019. Para análise das notícias, foi necessário organizá-las por ordem cronológica, conforme Inventário constante do Apêndice I, e submetê-las à análise qualitativa por meio do *software* NVivo. Cada uma das notícias foi integralmente lida e, em seguida, foram

⁷⁰ Yeda Crusius (PSDB-RS), em reunião na Câmara dos Deputados no dia 27 de novembro de 2018.

identificados os argumentos (*conflict statements*) que derivavam da opinião de jornalistas, articulistas e suas fontes em relação às ações afirmativas de incentivo à mulher na política. Os argumentos foram agrupados de acordo com a sua incidência em categorias construídas *a posteriori*, a partir de um primeiro nível opinativo relacionado à dicotomia “Favorável” ou “Contrário”, formando uma árvore de desacordos (*tree of disagreements*), conforme sugerido por Venturini (2012). Argumentos repetidos ou semelhantes foram inseridos na mesma categoria, uma vez que nosso interesse não é verificar a forma de enunciação (expressões utilizadas e interpretação de sentido), mas sim a essência, a ideia central do argumento.

A Figura 8 apresenta os argumentos distribuídos de acordo com uma hierarquia de informação, sendo três favoráveis e cinco desfavoráveis, que se desdobram em subargumentos. A menor quantidade de argumentos favoráveis não significa que tenham ocorrido em menor incidência. Pelo contrário, esses argumentos foram majoritariamente superiores na amostra, e o fato de se concentrarem em três categorias principais demonstra que várias fontes e notícias mobilizam os mesmos argumentos, demonstrando a existência de sinergia.

Figura 8 – Árvore de desacordos encontrados no *corpus* de notícias



Fonte: elaborada pelo autor.

As três categorias de argumentos favoráveis foram: (i) reduzem desvantagens; (ii) melhoram a qualidade da democracia; e (iii) importantes, mas novas regras. Na categoria *reduzem desvantagens*, encontramos argumentos secundários defendendo que as ações afirmativas tornam as campanhas de mulheres mais competitivas, uma vez que há fatores limitantes das suas performances provenientes do(s): a) contexto estrutural, como o machismo e o patriarcado; b) partidos políticos, desde o processo de recrutamento até o apoio dos dirigentes; e c) parlamento, como o baixo acesso das mulheres à presidência de comissões e a relatorias de projetos importantes e de grande vulto. Além das limitações estruturais, outros argumentos secundários foram identificados, como a dificuldade de as mulheres arrecadarem dinheiro para suas campanhas e terem acesso a tempo de rádio e televisão durante a exibição do horário eleitoral gratuito. Também houve argumentos defendendo que as ações afirmativas contribuem para proporcionar maiores chances às mulheres negras e às mulheres trans, que possuem mais dificuldade em conquistar as condições materiais necessárias para serem competitivas, dada a hegemonia de mulheres cisgênero e brancas na política até então. Por fim, ainda dentro da categoria de redução de desvantagens, houve argumentos secundários apontando que as ações afirmativas tornariam mais velozes algumas mudanças que ocorreriam apenas em longo prazo.

Na categoria *melhora a qualidade da democracia*, os argumentos secundários não se baseavam na correção de desigualdades, mas no ganho positivo do acesso das mulheres aos espaços de representação política formal. Poderíamos dizer que eram argumentos que se estruturavam nas contribuições que as mulheres trariam para a arena pública, não na evidência dos problemas. Exemplo é que presença de mulheres faria com que as políticas públicas fossem mais efetivas, uma vez que incorporariam perspectivas “próprias das mulheres”. Além disso, maior número de mulheres na política estimularia que outras mulheres também despertassem a ambição e a vontade de atuarem nestes espaços. Por fim, encontramos argumentos defendendo que o acesso de mais mulheres à política também forçaria os candidatos homens a se prepararem melhor, uma vez que elevaria o nível da atuação individual, ampliaria a competição e valorizaria outras agendas.

Na categoria *importantes, mas novas regras*, encontramos argumentos secundários favoráveis às ações afirmativas para eleição de mulheres, mas com indicações de que o desenho atual não teria se mostrado eficaz no Brasil, exigindo novas regras, como a reserva de assentos no parlamento e a instituição do sistema de listas fechadas. Estes argumentos surgem justamente quando o Congresso Nacional debatia as reformas eleitorais válidas para as eleições de 2018.

Em relação aos argumentos contrários às ações afirmativas, segmentamo-los em cinco categorias: (i) estimulam a fraude eleitoral; (ii) não garantem oportunidades iguais; (iii) contrárias à lógica da livre competição; (iv) mulheres não têm vocação para política; e (v) cotas forçam as mulheres. Na categoria *estimulam a fraude eleitoral*, estão os argumentos que colocam as cotas como uma obrigação que foi atribuída aos partidos para que estes corrigissem um problema social sem que tivessem interesse ou condições para corrigi-los. Por isso, as cotas estariam “dificultando” o desempenho dos partidos em traçar suas próprias estratégias e limitariam a performance que almejam. Este argumento foi colocado como sendo o motivo que gerou três ações práticas: a) projeto de lei que buscava extinguir as cotas de gênero;⁷¹ b) projeto de lei que flexibilizava o preenchimento das cotas de gênero;⁷² e c) anistia aos partidos políticos que não investiram em promoção e participação das mulheres na política nos anos anteriores.⁷³

Na categoria *não garantem oportunidades iguais*, estão os argumentos que defendem que a existência de cotas no sistema de lista aberta não funciona sem que haja outras ações para garantir o financiamento das campanhas de mulheres. Por isso, tais cotas nas listas abertas não deveriam existir, pois representariam uma “perda de tempo”.

Na categoria *contrárias à lógica da livre competição*, estão os argumentos que apontam que a existência de cotas para mulheres faz com que sua presença nos espaços de poder seja menos legítima, pois a mulher teria sido “ajudada” a estar lá, sem que tivesse necessariamente mérito para isso. Reforça este argumento um levantamento feito pelo G1, em parceria com o instituto canadense Vox Pop Labs, que coletou 496.038 respostas durante as eleições de 2018. Destas, 59% dos respondentes se disseram contrários à possibilidade de o Congresso Nacional aprovar uma lei para estabelecer cotas para mulheres em cargos públicos (48% das mulheres e 68% dos homens eram contrários; 12% das mulheres e 11% dos homens eram indiferentes; 38% das mulheres e 21% dos homens concordavam; o restante não sabia responder).

Em seguida, na categoria *mulheres não têm vocação para política*, estão argumentos que reforçam os papéis tradicionais de gênero e sugerem um desinteresse natural da mulher por política. Os argumentos nesse sentido são acompanhados da defesa de que deve ser uma escolha da mulher querer estar na política ou não. Chegamos a encontrar o argumento, dito pelo presidente do PSL, deputado Luciano Bivar, de que as cotas para mulheres “violentam os

⁷¹ PL 1256/2019, de autoria do senador Ângelo Coronel (PSD-BA), foi rejeitado na Comissão de Constituição de Justiça (CCJ) do Senado Federal em 24 de abril de 2019.

⁷² PL 2996/2019, apresentado pela deputada Renata Abreu (PODE-SP), foi retirado de tramitação pela autora em 12 de setembro de 2019.

⁷³ PL 1321/2019, apresentado pelo deputado Elmar Nascimento (DEM-BA), foi aprovado e transformado na Lei 13.831, de 17 de maio de 2019.

homens”, pois eles, que têm vocação para política, seriam impedidos de estar nas chapas por conta da obrigação de haver no mínimo 30% de mulheres.

Por fim, na categoria *cotas forçam as mulheres*, estão argumentos que apontam que a existência das cotas faz com que os partidos tenham que achar mulheres para concorrer, e isso acabaria forçando-as a se registrarem como candidatas, normalmente por um pedido pessoal de algum homem que demonstrasse interesse em concorrer. No Quadro 19, inserimos trechos representativos dos argumentos secundários que compõem cada uma das categorias e os itens onde estão localizados no Apêndice I.

Quadro 19 – Argumentos representativos de controvérsias extraídas do *corpus* de notícias

Tipo de argumento	Categoria de argumento	Argumentos representativos de controvérsias
Favorável	Reduzem as desvantagens	<p>“Em geral os partidos brasileiros destinaram, na média, menos recursos para suas candidatas do que para seus pares do sexo masculino em 2016. Da esquerda radical à direita, passando pelo Centrão, as cúpulas dos partidos reproduzem as práticas discriminatórias de nosso cotidiano”. Item 4.</p> <p>“Quando elas gastam o mesmo, têm mesmas chances”. Item 1.</p>
Favorável	Melhora a qualidade da democracia	<p>“Para os especialistas, o nível de participação de mulheres em cargos eletivos é um indicador confiável do grau de amadurecimento das democracias: quanto mais postos o sexo feminino conquista, mais igualitário tende a ser o país – ou, pelo menos, mais preocupado em reduzir as diferenças entre homens e mulheres”. Item 4.</p> <p>“Há fartas evidências dos benefícios que traz a presença feminina na política. O estudo <i>Close the political gender gap to reduce corruption</i> (Elimine a diferença de gêneros para reduzir a corrupção), do U4 AntiCorruption Resource Center (Noruega), por exemplo, mostrou que ter mais mulheres nos legislativos europeus reduziu a corrupção nas suas várias formas”. Item 61.</p>
Favorável	Ineficácia das cotas exige novos desenhos	<p>“Kufa, presidente do Ipade, é a favor de mais cotas, para ‘forçar uma paridade’. As reservas, diz, deveriam cobrir vagas no Congresso e nas direções dos partidos”. Item 1.</p>
Contrário	Estimulam a fraude eleitoral	<p>“Mas eles [os partidos] não fazem nada e vêm com justificativa de que a solução para enfrentar o problema de candidatas é flexibilizar”. Item 50.</p>
Contrário	Não garantem oportunidades iguais	<p>“O problema real é que as cotas garantem uma legenda, mas não as mesmas oportunidades na competição. Os recursos e a exposição na TV vão para os candidatos mais experientes”. Item 55.</p>
Contrário	Contrárias à lógica da livre competição	<p>“Parto do princípio que as mulheres querem ter igualdade com os homens. Se querem igualdade, não precisa ter cota”. Item 32.</p> <p>“Sou contra qualquer tipo de estipulação de cotas, seja para questões de raça, de opção sexual, de gênero. Penso que as cotas, antes de incluir, excluem, são preconceituosas”. Item 32.</p>
Contrário	Mulheres não têm vocação para política	<p>“Se não temos mulheres suficientes porque elas não se interessam ainda, por questão cultural, de entrar na política, não será impondo cotas que nós vamos conseguir”. Item 32.</p>

		<p>“Se os homens preferem mais política do que a mulher, tá certo, paciência, é a vocação. Se você fizer uma eleição para bailarinos e colocar uma cota de 50% para homens, você ia perder belíssimas bailarinas, porque a vocação da mulher para bailarina é muito maior do que a de homem. Tem que ser aberto”. Item 26.</p>
Contrário	Cotas forçam as mulheres	<p>“Como não conseguem preencher, os partidos estão praticamente obrigando mulheres a serem candidatas”. Item 50.</p> <p>“[Para] Cada mulher que você não consegue nos 30%, você está perdendo candidatura masculina. É comum os partidos falarem ‘oh, cara, eu quero legenda para ser candidato num partido’. ‘Então, me arrume mais duas mulheres”. Item 32.</p> <p>“Por uma falta de vontade da mulher em ser candidata, homens não podem ser candidatos porque é obrigatório ter uma mulher para cada dois homens. É quase uma ditadura isso, acaba sendo uma discriminação com as mulheres e uma injustiça com os homens.” Item 27</p> <p>“Vai pegar boi no pasto, pegar mulher no laço para ser candidata se ela não quer?” Item 42.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Os trechos selecionados permitem que entendamos o sentimento trazido pelos indivíduos que enunciaram os argumentos conflitantes. De um lado, há a percepção de que as cotas são uma estratégia para correção de desigualdades, pois permitem um amadurecimento da democracia; de outro, há a percepção de que elas limitam a autonomia dos partidos políticos ou o desempenho dos homens.

É interessante notar, nos argumentos contrários às cotas de gênero, que existe uma culpabilização deste tipo de ação afirmativa como sendo ela própria a geradora de desigualdade. Além disso, utilizam-se os conceitos de igualdade e liberdade para justificar que as mulheres precisam ser livres para atuarem como quiserem e que, justamente por elas não terem interesse em atuar no campo político, as cotas não deveriam forçá-las. Interessante notar, ainda, que alguns desses argumentos vieram tanto de homens quanto de mulheres.

A descrição do ambiente discursivo nos indica que existiam diversos argumentos sendo mobilizados por diferentes *actantes* tanto para defender a aprovação de ações mais eficazes para ampliar o número de mulheres eleitas quanto para articular a revogação das ações que estavam em vigor. Esse ambiente conflituoso, na percepção de Latour (2012), é justamente o que gerará processos de agregação entre determinados elementos que pensam de forma semelhante e o afastamento e o conflito entre os grupos que pensam de maneira diferente. Esse

movimento é a condição necessária para a interpretação de fenômenos sociais e indica, na visão de Venturini (2002), boas controvérsias a serem rastreadas.

6.2 Articulações Políticas para a Formulação das Ações Afirmativas

No Capítulo 1, para localizar o contexto da pesquisa, iniciamos a descrição das articulações que deram origem às ações afirmativas objeto desta tese. No entanto, é necessário aprofundarmos alguns detalhes imprescindíveis de serem compreendidos antes de passarmos à análise dos demais resultados da pesquisa. Esses detalhes correspondem a: (i) os acordos para a criação do FEFC, antes mesmo de se formular as ações que deram origem às ações afirmativas; (ii) as articulações entre o Fórum de Instâncias de Partidos Políticos e a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados; e (iii) a iniciativa da advogada Luciana Lóssio de apresentar uma Consulta ao TSE.

Desde 2017, quando demos início ao processo de investigação desta tese, parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal articulavam a criação do FEFC, que estava inserido no bojo das reformas políticas *pós-impeachment*. Havia a clareza de que as doações de empresas deveriam ser proibidas e os custos das campanhas eleitorais deveriam ser reduzidos, buscando demonstrar à sociedade ações para o combate à corrupção. A solução que passou a ser construída foi a constituição de um fundo público – uma ideia que já vinha sendo debatida nas reformas eleitorais dos anos anteriores, especialmente puxada por grupos de esquerda, que defendiam o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais como a melhor forma de reduzir a presença de uma elite política e a influência do capital nas eleições. No entanto, as articulações em 2017 não buscavam criar um fundo público exclusivo, mas um fundo em substituição à doação das empresas, mantendo-se outras fontes de recursos, a exemplo do autofinanciamento, doações de pessoas físicas etc. Ou seja, ainda haveria arrecadação externa por parte das candidaturas, além da possibilidade de recebimento de investimentos provenientes do Tesouro Nacional.

Para a aprovação deste fundo, que viria a se chamar Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), os parlamentares decidiram revogar a política de Propaganda Partidária e a compensação fiscal garantida às empresas de rádio e televisão para sua veiculação, mantendo-se apenas a compensação relativa à veiculação do Horário Eleitoral Gratuito. Assim, durante a análise do Projeto de Lei Orçamentária de 2017, já eram debatidos quais valores comporiam o FEFC, tomando como base recursos a serem investidos pelas bancadas estaduais

no Orçamento daquele ano. Entendia-se que os recursos das emendas de bancada faziam parte de uma prerrogativa dos parlamentares para indicarem à finalidade que bem entendessem. Por isso, seria coerente, em vez de destiná-los aos estados, que compusessem um fundo que “ajudaria a democracia”.

O FEFC foi aprovado em votação simbólica, apesar de haver conflito em plenário para que a votação fosse nominal, permitindo à população saber quem era a favor e quem era contra. Nas votações simbólicas, os/as parlamentares não indicam o voto nominal – são os líderes partidários que conduzem a votação, por meio de acordos. O FEFC foi sancionado pelo Presidente da República, Michel Temer, em 6 de outubro de 2017. No fim daquele ano, o Congresso aprovou o Orçamento de R\$1.700.000.000 para composição do FEFC, que já estaria disponível para as eleições do ano seguinte.

Ainda em 2017, também havia sido aprovada outra matéria importante: a Emenda à Constituição nº 97, que instituía a “cláusula de barreira” ou “cláusula de desempenho”, que passou a estabelecer um desempenho mínimo a ser alcançado pelo partido a partir das eleições de 2018 para ter direito aos recursos dos fundos públicos e do horário eleitoral gratuito. Isso fez com que muitos e muitas parlamentares tivessem interesse em mudar de partido, objetivando concorrer por uma sigla que lhes desse melhores condições na disputa, afinal, ser eleito/a por um partido com menores chances de alcançar a cláusula de barreira poderia limitar suas futuras projeções políticas.

Essa possibilidade de troca de partido foi possível porque, no âmbito das reformas eleitorais ocorridas em 2015, havia sido aprovada uma Lei que autorizava os parlamentares a trocarem de partido sem incorrer em infidelidade partidária, desde que em um período específico. Assim, em todo ano eleitoral, durante 30 dias, passava a ser possível realizar a troca de partido para se escolher com qual sigla concorrer às eleições, o que ficou conhecido como “janela partidária”. Por isso, entre os dias 8 de março a 6 abril de 2018, iniciaram-se as trocas de partidos para as eleições daquele ano.

Sete dias após o início desta “janela”, e logo em seguida ao assassinato de Marielle Franco, o STF realizou um julgamento importante para as mulheres. A Corte julgou inconstitucional o limite de 15% de investimento dos recursos do Fundo Partidário nas candidaturas de mulheres, que tramitava no Tribunal desde 2016. Esse pedido, transformado na ADI 5617, havia sido apresentado em 2016 pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, após articulação feita pela então ministra do TSE, Luciana Lóssio. Sobre esse processo, Luciana Lóssio comenta:

Eu fiquei ministra por seis anos e um dia estava indo a uma palestra em São Paulo. Tinha havido a minirreforma [de 2015] e eu lendo a legislação e sabe quando você lê o mesmo artigo dez vezes? Não é possível. Eu devia estar entendendo mal. Não é possível que o Congresso aprovou uma Lei dizendo que apesar da legislação determinar que os partidos reservem 30% das candidaturas para as mulheres, eles só poderiam gastar 15% do fundo com as mulheres. Não era possível impor um limite de gastos para uma política afirmativa, não existe isso. [...] Quando eu voltei a Brasília, eu conversei com um colega do Ministério Público Eleitoral, e ele também achou que não era possível. Veja que bela ação direta de inconstitucionalidade que o Ministério Público poderia propor. Ele disse que ia estudar e que, se fosse isso mesmo, iria levar ao Dr. Rodrigo Janot para que pudéssemos propor uma ação direta de inconstitucionalidade. E assim foi feito.⁷⁴

Assim, a ADI foi aprovada pelo STF em uma quinta-feira. Até então, seu efeito se dava apenas aos recursos do Fundo Partidário que os partidos reservaram para as eleições, uma espécie de “poupança” gerada a partir dos recursos não gastos anualmente pelo partido. No entanto, no dia seguinte à aprovação pelo STF, Luciana Lóssio, que já não compunha mais o quadro de ministros/as do TSE, articulou a apresentação de uma Consulta para questionar se a decisão relacionada ao Fundo Partidário também valia para o recém criado FEFC. Assim, a Consulta é apresentada na segunda-feira seguinte:

Quando eles julgam a ADI, não existia mais apenas o Fundo Partidário, mas também o Fundo Eleitoral, o FEFC, então o Supremo julga inconstitucional essa lei em março. Eu já não era mais ministra, eu era advogada, e me chamou atenção que surgiu uma discussão sobre os 30%, se era só do Fundo Partidário ou do Fundo Eleitoral também. Isso porque o Fundo Partidário, naquele momento, tinha uma importância muito pequena na campanha. Aí eu liguei para a Soraya Santos, numa sexta-feira à noite, ela estava em Nova Iorque, e falei que eu tinha uma proposta a fazer. Eu queria ser merecedora de um voto de confiança. Eu falei: nós temos que provocar o TSE para que ele decida sobre a destinação dos 30% para o Fundo Eleitoral, porque era uma dúvida. Só que tinha que ser na segunda-feira, para dar tempo de o Tribunal decidir até antes da campanha. E só quem pode provocar o tribunal são os partidos políticos, candidatas e o Ministério Público. Eu não era nada disso. E eu achei que seria interessante termos a assinatura do maior número de deputadas e senadoras, de diferentes partidos, para realmente demonstrar que era uma causa suprapartidária. E assim foi feito. [...] E eu falei: vamos todas em comitiva, bater de porta em porta, de todos os ministros.⁷⁵

Ocorre que, enquanto este trâmite ocorria no âmbito da Justiça Eleitoral, no Congresso Nacional a janela partidária era prioridade dos/das parlamentares, e as articulações para decidir quem iria para qual partido iriam, a nosso ver, determinar a forma como os partidos destinariam os recursos dos fundos para as mulheres naquele ano. Isso ocorre porque, durante aquelas

⁷⁴Luciana Lóssio, em reunião na Câmara dos Deputados no dia 27 de novembro de 2018.

⁷⁵Luciana Lóssio, em reunião na Câmara dos Deputados no dia 27 de novembro de 2018.

articulações, os partidos estavam altamente interessados em conquistar o maior número de parlamentares, porque, quanto maior fossem suas bancadas, maior seria o recurso que o partido teria direito no FEFC. Esse alto interesse levou os partidos a negociarem uma espécie de “compra de passe” dos e das parlamentares. De acordo com reportagem publicada pelo jornal Folha de S. Paulo (BRAGON; MATTOSO, 2018), os partidos negociavam que cada novo ou nova parlamentar que ingressasse em seus quadros receberia para sua eleição o montante de R\$1.000.000 a R\$2.500.000 provenientes dos fundos públicos. Por outro lado, para que os partidos não perdessem integrantes, também contra-negociavam para que seus e suas parlamentares não trocassem de sigla.

“Não tem ideologia, é tudo dinheiro.” “Nunca houve uma negociação tão explícita.” “Tem uma turma aí que joga pesado.” [...] O assédio aos deputados se dá porque o desempenho das legendas na eleição para a Câmara, em outubro, definirá a sobrevivência ou morte delas. As verbas públicas e o tempo de propaganda na TV para legendas são definidos com base no desempenho, nas urnas, de seus candidatos a deputado federal. Cinco parlamentares disseram à reportagem ter ouvido relatos de propostas ainda maiores, com o compromisso de repasses mensais, além do montante para a eleição de outubro. [...] O DEM do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (RJ), também aparece como um dos que estão na linha de frente do balcão. O partido, porém, não estabeleceu ainda um valor específico, tendo prometido até agora dar aos novos deputados a mesma quantia que destinará aos atuais. Outros partidos políticos menores também estão na movimentação. Do outro lado, na tentativa de segurar seus deputados, MDB, PSDB e PT estão sendo pressionados a formalizar contrapropostas de valores de campanha. O MDB teve de anunciar nesta semana que dará R\$ 1,5 milhão a cada deputado seu para a reeleição. PSDB e PT devem fazer o mesmo. Nenhum deles, no entanto, tem caixa suficiente para cobrir ofertas de mais de R\$ 2 milhões para as campanhas de cada um de seus deputados federais – eles têm um maior número de candidatos e precisam dividir o bolo com quem vai disputar cargos majoritários (Presidência, Governos e Senado). (BRAGON; MATTOSO, 2018, online).

Em 6 de abril de 2018, encerrava-se a janela partidária, e o dia seguinte, 7 de abril, era o último dia para que os partidos filiassem homens e mulheres que fossem concorrer às eleições daquele ano. Nesse período, intensificaram-se as ações das deputadas federais e das senadoras para aprovação de suas pautas na reforma eleitoral, em especial a reserva de assentos para mulheres nos legislativos. A Secretaria da Mulher, liderada pela deputada Soraya Santos, havia implementado um planejamento estratégico no âmbito daquele órgão, em que cada objetivo possuía uma série de táticas a serem executadas, no âmbito dos três poderes da República.

Uma das ações estabelecidas era demonstrar aos partidos políticos que a Justiça Eleitoral estava atuando fortemente para penalizar as siglas que não cumprissem as cotas nas listas eleitorais ou a destinação de recursos para programas de formação política de mulheres. Soraya Santos preparou ofícios com cópias das decisões da Justiça pelo país e distribuiu bancada a

bancada, mostrando que era melhor aprovar cotas de assentos do que, a cada eleição, precisar se preocupar com cotas, listas, documentos e, ainda, a chance de haverem candidaturas fictícias, podendo fazer com que toda a chapa do partido fosse cassada, como havia ocorrido no julgamento do caso da Câmara de Vereadores de Valença do Piauí.

No entanto, nas votações da reforma política, a Câmara dos Deputados não debateu a proposta de cota de assento para as mulheres, representada pela PEC 134/2015. Assim, para Soraya Santos, o motivo das deputadas e senadoras buscarem as vias judiciais em vez do processo legislativo normal foi porque a proposta das mulheres:

foi a única matéria que não foi sequer discutida na reforma política. A única que já estava pronta. Ninguém estava exigindo resultado, ganhar ou perder, nós exigimos pelo menos que pudéssemos discutir. Já que a gente entendeu que a Casa não quis votar, a gente também arguiu inconstitucionalidade por omissão. Vamos aos nossos direitos.⁷⁶

Assim, Soraya Santos reafirma que o apoio de Luciana Lóssio foi fundamental para que a bancada tivesse tido uma vitória no TSE:

Voluntariamente, sem cobrar um único centavo, ela nos defendeu para fazer valer a cota dos 30% do fundo para as mulheres, tempo de televisão para as mulheres, tempo de rádio, porque para a mulher bastava uma oportunidade de ter voz. Do rádio antigo à *hashtag*, a mulher precisa ter a oportunidade de se apresentar. E se nós tínhamos no mínimo 30% de mulheres para disputar uma eleição, no mínimo também teria que ser o tempo de televisão e rádio para elas, e também o dinheiro do fundo.⁷⁷

A deputada Yeda Crusius também reconhece o trabalho de Luciana Lóssio, afirmando que não apenas ela foi responsável pela montagem da peça jurídica que deu origem à consulta, mas também à articulação para vê-la aprovada:

Nós devemos muito da existência do Fundo Eleitoral para as mulheres à Luciana Lóssio. E a gente fez reunião com a Raquel Dodge às 11 da noite. Fez reunião com a Rosa Weber às 11 da noite. [...] Estava em jogo uma pequena revolução. E aquilo aconteceu naquele momento porque eram cinco mulheres que comandavam a Justiça maior no Brasil. [...] Elas tinham o poder da caneta. [...].⁷⁸

⁷⁶ Entrevista realizada com Soraya Santos em 23 set. de 2019.

⁷⁷ Entrevista realizada com Soraya Santos em 23 set. de 2019.

⁷⁸ Yeda Crusius (PSDB-RS), em reunião na Câmara dos Deputados no dia 27 de novembro de 2018.

A parlamentar refere-se ao fato de as cinco Cortes superiores terem tido, naquele ano, mulheres ocupando a presidência, o que criaria um ambiente favorável para mudanças em prol das mulheres.

Após ampla articulação, o TSE decide julgar a Consulta apresentada, que tinha como relatora a Ministra Rosa Weber. Assim, em 22 de maio de 2018, o TSE decidiu que a mesma obrigatoriedade relacionada ao investimento mínimo em campanhas de mulheres com recursos do Fundo Partidário também deveria valer para os recursos do FEFC e, além disso, também o tempo destinado a cada partido na propaganda eleitoral em rádio e televisão.

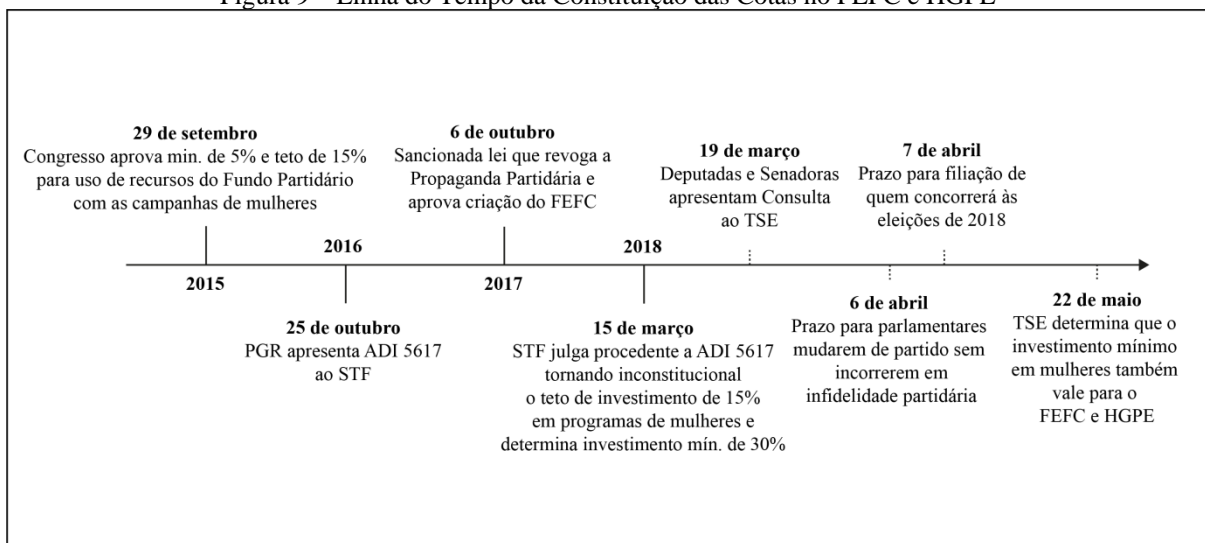
Essa decisão foi considerada uma vitória, no entanto, ela ocorreu após o prazo final de filiação de novas candidatas, exigindo que os partidos tivessem que investir os recursos dos fundos naquelas mulheres que já compunham seus quadros. Isso significa que os partidos não tinham mais tempo para recrutar candidatas. A senadora Vanessa Grazziotin comenta que, após a decisão do TSE, foi até o Senado agradecer o senador Romero Jucá, pois, se ele não tivesse criado um teto para limitar o potencial das mulheres, elas não teriam tido argumento para declará-lo inconstitucional e, por arrasto, conquistar um volume ainda maior de recursos e tempo de rádio e televisão:

Quando a gente ganhou a Consulta, a gente juntou um grupo de deputadas e senadoras, e a gente foi cumprimentar o Romero Jucá. Ai eu falei: “Obrigado, Jucá, vocês deram a vitória para nós”. Eles estavam irritados porque em cima da hora tiveram que, sem mulher candidata, porque isso foi já em 2018, eles não tinham preparado os partidos, sem mulher candidata, tiveram que dar os 30% pra [sic] elas. Tinha um senador lá que toda hora que ele assinava o cheque para uma candidata ele me ligava: “Olha, tô [sic] dando pra aquela fulana que não tem a menor chance de ser eleita. Tô dando dinheiro”. Desse jeito.⁷⁹

Para compreender a evolução histórica deste processo, a Figura 9 indica os pontos principais das ações de articulação, sendo possível ver a relação entre a instituição do teto de 15%, ocorrida em 2015, e a consequente instituição das ações afirmativas sobre o FEFC e o HGPE ocorrida em 2018.

⁷⁹ Entrevista realizada com Vanessa Grazziotin em 24 set. 2020.

Figura 9 – Linha do Tempo da Constituição das Cotas no FEFC e HGPE



Fonte: elaborada pelo autor.

Dois fatos são importantes de serem considerados neste processo. O primeiro é o ativismo judicial, que trouxe avanços para as mulheres, no entanto, de maneira paralela ao processo legislativo tradicional, o que pode tornar a ação afirmativa frágil, uma vez que, de acordo com a intenção do parlamento, pode ser revisada ou as penas de descumprimento abrandadas, já que os partidos são diretamente afetados. O segundo foi a articulação das trocas de partido ocorridas durante a janela partidária, a preocupação com o cumprimento da cláusula de desempenho e a impossibilidade de os partidos recrutarem novas filiadas para concorrerem em 2018, o que pode ter sido determinante para um maior volume de investimento em candidatos e candidatas que concorriam à reeleição na Câmara dos Deputados, reduzindo o acesso de mais candidaturas aos recursos do FEFC. Assim, de forma resumida, o Quadro 20 apresenta o compilado de controvérsias derivadas da investigação acerca da constituição das ações afirmativas.

Quadro 20 - Controvérsias derivadas da investigação acerca da constituição das ações afirmativas

Controvérsia	Actantes envolvidos	Tipo de translação	Razão
Insucesso das articulações das mulheres no Poder Legislativo exige articulações por vias judiciais	STF TSE Grupo de Deputadas federais Grupo de Senadoras Luciana Lóssio Soraya Santos Vanessa Grazziotin PGR ABRADEP CEPIA/Rio de Janeiro Mulheres do Brasil	Agregação	As vias judiciais foram percebidas como um caminho alternativo para a conquista de direitos, em virtude das composições das Cortes Superiores estarem mais sensíveis às causas de gênero.

	ONU Mulheres FIMPP		
Poder Judiciário atua como legislador para garantia de direitos constitucionais	STF TSE Câmara dos Deputados Senado Federal	Conflito	Questiona-se a competência do Poder Judiciário em não apenas tornar regras inválidas, mas de criar novas regras que não existiam no ordenamento jurídico.
Janela partidária faz com que os partidos usem os recursos do FEFC para a “compra de passe”	Partidos Nacionais Deputados federais Deputadas federais	Agregação	Possibilidade de troca de partidos em busca de melhores condições eleitorais firma um compromisso prévio com quem concorreria à reeleição para o Congresso Nacional
Cláusula de desempenho aumenta a preocupação dos partidos em reduzir os riscos eleitorais	Partidos Nacionais Candidatas com baixas chances Candidatos com altas chances	Conflito	Risco de não superar a cláusula de desempenho leva os partidos a quererem priorizar as eleições para o Congresso Nacional

Fonte: elaborada pelo autor.

6.3 Os Critérios de Distribuição do FEFC

Para averiguar as decisões tomadas no âmbito dos partidos acerca de como os recursos provenientes do FEFC foram distribuídos às candidaturas, avaliaremos os critérios definidos pelos partidos para que candidatos e candidatas tivessem acesso a esses recursos em 2018.

6.3.1 As resoluções partidárias

De acordo com a legislação eleitoral, os partidos políticos devem decidir, por meio dos órgãos nacionais de direção partidária, como será feita a distribuição dos recursos do FEFC a que o partido tem direito. Para isso, no caso em tela, em 18 de junho de 2018, o TSE divulgou que R\$1.700.000.000 fora depositado pelo Tesouro Nacional em uma conta especial no Banco do Brasil à disposição do TSE. A partir desse momento, as Comissões Executivas Nacionais (CEN) passaram a planejar a realização de suas reuniões para definir quais critérios seriam adotados.

Para compreendermos as decisões partidárias em relação aos critérios de distribuição, foi importante, em primeiro lugar, levantar o gênero dos e das integrantes destas Comissões. Essa aferição permite-nos entender em que medida as mulheres participaram da decisão (ou ao menos da homologação) dos critérios de distribuição do FEFC. Para isso, promovemos um

levantamento nos Banco de Dados do TSE, avaliando as composições das direções partidárias nacionais entre julho e agosto de 2018. Foram encontradas as composições de 25 partidos políticos, dos quais analisamos apenas os cargos com “função executiva”. O motivo de utilizarmos este filtro é que, em estudo relacionado ao Partido dos Trabalhadores, Pinho (2016) identificou que as direções partidárias possuíam cargos com poder de decisão e outros com caráter meramente simbólico ou figurativo. Por isso, os cargos com função executiva estariam, em nossa percepção, mais próximos de terem poder de influência ou decisão do que aqueles que não possuem essa função. A definição de quais cargos possuem função executiva é feita pelo partido; por isso, pode variar de interpretação em relação a cada uma das legendas, uma vez que não há uma normalização acerca de quantos ou quais cargos devem ter essa função atribuída. O efeito disso é que alguns partidos atribuíram a todos os membros da sua Comissão Executiva Nacional a “função executiva”, enquanto outros fizeram uma seleção de quais estariam sob esse critério. Dito isso, a Tabela 2 apresenta a composição das Comissões Executivas Nacionais, apresentando o número de integrantes agrupados por gênero e o percentual que representam.

Tabela 2 – Composição das Comissões Executivas Nacionais com Função Executiva, jul./ago. 2018

Partido	N. Homens	% Homens	N. Mulheres	% Mulheres	Total
AVANTE	13	81,25%	3	18,75%	16
DEM	54	90,00%	6	10,00%	60
MDB	30	88,24%	4	11,76%	34
PATRIOTA	23	85,19%	4	14,81%	27
PDT	15	83,33%	3	16,67%	18
PHS	11	91,67%	1	8,33%	12
PMB	4	44,44%	5	55,56%	9
PMN	16	72,73%	6	27,27%	22
PODEMOS	19	86,36%	3	13,64%	22
PP	24	82,76%	5	17,24%	29
CIDAD.	21	72,41%	8	27,59%	29
PR	17	100,00%	0	0,00%	17
PRB	9	90,00%	1	10,00%	10
PROS	34	82,93%	7	17,07%	41
PRP	17	65,38%	9	34,62%	26
PRTB	8	80,00%	2	20,00%	10
PSB	37	86,05%	6	13,95%	43
PSC	14	93,33%	1	6,67%	15
PSD	13	100,00%	0	0,00%	13
PSDB	12	85,71%	2	14,29%	14
PSL	19	79,17%	5	20,83%	24

PSOL	14	50,00%	14	50,00%	28
PSTU	5	71,43%	2	28,57%	7
PT	17	56,67%	13	43,33%	30
PTB	38	90,48%	4	9,52%	42
Total	484	80,94%	114	19,6%	598

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

O PMB foi o único com número de mulheres superior ao de homens, sendo 55,56% e 44,44%, respectivamente. No caso do PSOL, cada gênero representou 50% da composição, havendo equidade em sua Comissão Executiva Nacional. O PT, por sua vez, aproximou-se da equidade, havendo 43,33% de mulheres. Esse fato nos gerou indagação, uma vez que o partido possui conhecida política de equidade interna. Assim, a não presença de equidade na análise que realizamos, nos mesmos moldes do que se verificou com o PSOL, pode ser reflexo de uma decisão administrativa de não indicar todos os cargos da Comissão como detentores de “função executiva”, o que causou diferença no número de homens e mulheres que compunham a Comissão. Por sua vez, os partidos com menor número de mulheres com função executiva nas Comissões Executivas Nacionais foram o PR e o PSD (com nenhuma mulher nestas condições), seguidos do PSC (6,67%), do PHS (8,33) e do PTB (9,52%).

Após a análise da composição das Comissões, a etapa seguinte consistiu na análise textual das Resoluções Partidárias (ou atas produzidas pelos partidos), em que são informados os critérios de distribuição do FEFC. As Resoluções possuíam estrutura semelhante, constando, em sua maioria, informações sobre: (i) quando e por quem a deliberação foi tomada; (ii) as normas jurídicas que exigiam a tomada de decisão pelo partido acerca da forma de distribuição dos recursos financeiros; (iii) a existência de ações afirmativas que exigiam a reserva de recursos para as mulheres; (iv) qual a prioridade de investimento do partido; (v) quem decidiria, na estrutura do partido, sobre a distribuição de recursos; (vi) os montantes a serem distribuídos, ora em percentuais, ora em valores explícitos; e (vii) o procedimento de requisição dos recursos do FEFC pelos candidatos e candidatas ao partido.

Ao procedermos a segmentação das informações constantes das Resoluções em núcleos de análise (Apêndice II), pudemos identificar que várias resoluções, de partidos distintos, não possuíam apenas mesma estrutura, mas também texto nitidamente idêntico ou semelhante em várias passagens ou mesmo na integralidade do documento. Isso nos leva a inferir que, sendo a primeira eleição com a exigência deste tipo de Resolução, tenha havido o compartilhamento de minutas entre os partidos, formulando uma espécie de “modelo a ser seguido”, ou ainda a

contratação de consultorias ou profissionais que elaboraram os documentos de maneira semelhante. Essa inferência exige estudos posteriores para ser aferida adequadamente.

A análise dos conteúdos de cada Resolução, por sua vez, deixou constatado que as Comissões Executivas Nacionais decidiram, em sua maioria, priorizar o investimento do FEFC em cargos que definiriam o tamanho das bancadas do partido no Congresso Nacional, uma vez que este é o principal critério de definição de quanto recurso terão do FEFC para as eleições posteriores, além de quanto tempo terão no HGPE e qual será o acesso do partido ao Fundo Partidário. Então, percebemos que os partidos determinaram a eleição ao cargo de deputados e deputadas federais, bem como ao de senador e senadora, como de prioridade absoluta em relação à destinação dos investimentos.

No que se refere às ações afirmativas, todas as Resoluções trouxeram a menção de que os recursos do FEFC seriam distribuídos de acordo com as exigências da Justiça Eleitoral no que tangia à reserva às candidatas mulheres. No entanto, houve pouco desenvolvimento de informações acerca de quais critérios seriam adotados para que determinada candidata recebesse os recursos. Dessa forma, o partido determinava que cumpriria a reserva de recursos às mulheres, mas não informava os critérios para distribuir o recurso entre elas.

Fato interessante é que, em sua maioria, os partidos não estabeleceram critérios de distribuição do FEFC aos candidatos e candidatas, como exige a legislação. Apenas informaram quanto recurso reservariam do montante total a que o partido teria direito para cada tipo de cargo em disputa, a exemplo do trecho que apresentamos na Figura 10.

Figura 10 – Trecho da Resolução Partidária PDT

Art. 1º - Ficam os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as eleições de 2018 assim distribuídos:

	%
Reservado por Lei para Candidaturas Femininas	30
Contingenciamento 2º Turno	5
Distribuição a candidatura Presidente (1/3)	21,66
Distribuição a candidaturas Majoritárias de Governador e Senador (1/3)	21,66
Distribuição a candidaturas a Deputado (1/3)	21,68

Art. 2º - Reservado os percentuais previstos no artigo anterior, ficará a cargo da Executiva Nacional do PDT, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.

Fonte: TSE (2018).

No exemplo, nota-se que o PDT indica reservar os recursos das mulheres como se fosse um recurso à parte, sem indicar qual percentual dos 30% seria distribuído aos diferentes cargos em disputa. Ao longo do documento, também, o partido não indica quais os critérios de

distribuição do recurso às candidatas. Em sentido oposto, o PP e o PSOL fizeram descrições detalhadas de quais os critérios para acesso aos recursos. No caso do PP, foram definidas regras para cada cargo em disputa, dos quais destacamos as regras para candidatos e candidatas a deputado e deputada federal:

Art. 2º Aos Deputados Federais ou aos que tenham exercido o mandato por mais de 30 (trinta) meses, **de qualquer gênero**, e que sejam candidatos à reeleição, serão destinados a cada um R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).

§ 1º Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no *caput*, será acrescido o equivalente a 2,5% (dois vírgula cinco por cento), para cada voto conforme a determinação do Partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido fechou questão, quais sejam: DCR 1/2015; PEC 241/2016; PL 6.789/2017; SIP 1/2017; SIP 2/2017; e PL 8.703/2017. (TSE, 2018, grifo nosso).

É interessante perceber que o partido optou por financiar de maneira idêntica as campanhas de homens e mulheres que concorriam à reeleição para a Câmara dos Deputados, com valor próximo ao limite do teto de investimento autorizado pela Justiça Eleitoral, sendo o restante necessário para alcançar tal teto condicionado à forma como votaram nas matérias em que o partido tinha uma posição consolidada. Assim, candidatos e candidatas à reeleição que votaram “com o partido” receberiam 2,5% a mais por matéria, enquanto cada voto contrário teria um valor percentual descontado, que variava de 5% a 50%. Dos descontos, é relevante mencionar que 15% seria descontado daqueles e daquelas que votaram contra o *impeachment* de Dilma Rousseff, e 50% seria descontado de quem tivesse votado contra a criação do próprio FEFC em 2017. Isso demonstra, de maneira explícita, a correlação entre a decisão de voto dos ou das parlamentares no *impeachment* de Dilma e o recebimento de recursos para campanha eleitoral. Em termos práticos, o/a parlamentar do PP que votasse a favor do *impeachment* receberia um acréscimo de R\$ 50.000,00, enquanto quem votasse contra perderia R\$ 300.000,00.

O PSOL, por sua vez, estabeleceu faixas de performance por unidade federativa, indicando qual percentual seria destinado à UF de acordo com a probabilidade de manutenção do número de eleitos e eleitas ou de ampliação desse número. Além disso, no que se refere à Câmara dos Deputados, estabeleceu recursos específicos para seus parlamentares, indicando, de antemão, o valor exato que seria distribuído àqueles e àquelas que concorriam à reeleição. O valor indicado foi de R\$299.810,54 e seria distribuído no mesmo montante aos homens e às mulheres que estivessem nesta condição.

Outros exemplos que se destacaram em nossa análise foram o DEM, o PMB, o PV e o MDB. No caso do DEM, o partido estabeleceu quais percentuais seriam distribuídos por cargo, sendo que os candidatos a governador e a senador teriam o direito de indicar para quais candidatas o partido distribuiria 30% do valor que seria repassado para eles. Então, de maneira hipotética, se um o candidato a governador “recebesse” R\$2.500.000 (teto estabelecido pela Resolução), R\$750.000 seria repassado pela Comissão Nacional às candidatas mulheres que o candidato a governador indicasse. Esse tipo de vinculação demonstra que o recurso repassado às mulheres com base nesta regra, na prática, estaria condicionado à percepção, pelo candidato homem à majoritária, de qual candidata mulher contribuiria para sua candidatura. Houve, assim, uma vinculação entre o interesse individual do homem e as condições oferecidas às mulheres para a organização de suas campanhas.

No caso do PMB (vale-se reforçar que se trata do Partido da Mulher Brasileira), há determinação semelhante à apresentada pelo DEM no caso dos candidatos ao senado, em que eles seriam os decisores sobre quais mulheres receberiam parte dos recursos “destinados a eles”. Além disso, no que se refere às candidaturas à Câmara dos Deputados, a Resolução estabeleceu um teto de investimento de R\$980.691,10, mas esse teto não valeria para candidatos homens. O número é peculiar, no entanto, uma vez que R\$980.691,10 é justamente o montante global recebido pelo partido a partir do FEFC.

O PV, por sua vez, destacou-se em nossa análise, porque determinou explicitamente que os recursos destinados às mulheres seriam geridos em conjunto com as secretarias estaduais da mulher do partido. Semelhante foi o caso do MDB, pois determinou que o montante distribuído às candidatas seria discutido entre o MDB Mulher e o diretório estadual da candidata e decidido pelo diretório nacional. Dessa forma, o PV e o MDB foram os únicos partidos que, nos termos das Resoluções, demonstraram atuação da instância feminina intrapartidária na tomada de decisão.⁸⁰

Após a análise das informações contidas nas Resoluções, cruzamos as informações com a Matriz de Qualidade das Informações sobre o Acesso das Mulheres ao FEFC, conforme descrito Capítulo 5, chegando a um *score* por partido, com no máximo 12 pontos. A pontuação serve não como medida para aferir como os recursos foram distribuídos, mas sim qual a qualidade das informações disponíveis acerca dos critérios para que as candidatas tivessem

⁸⁰ Soube-se, por meio das entrevistas com as dirigentes partidárias, que as instâncias femininas de outros partidos também tiveram participação na tomada de decisão acerca dos critérios e montantes distribuídos às candidatas, a exemplo do PSDB Mulher. No entanto, apenas o PV e o MDB explicitaram o feito em suas Resoluções.

acesso aos recursos direcionados às mulheres mediante a ação afirmativa. A qualidade das informações representa: a) clareza dos critérios; b) a informação acerca de quem participa da decisão, e em que medida há informação sobre o envolvimento das instâncias femininas no processo; e c) a abrangência da distribuição, ou seja, o quão concentrada é a distribuição dos recursos a cargos majoritários ou o quão distribuídos são os recursos entre todos os cargos em disputa. O objetivo é realizar uma análise documental sistemática e cruzá-la com as informações sobre a composição das Comissões. Assim, na Tabela 3, estão distribuídas as pontuações atribuídas aos partidos, de acordo com a leitura de suas Resoluções.

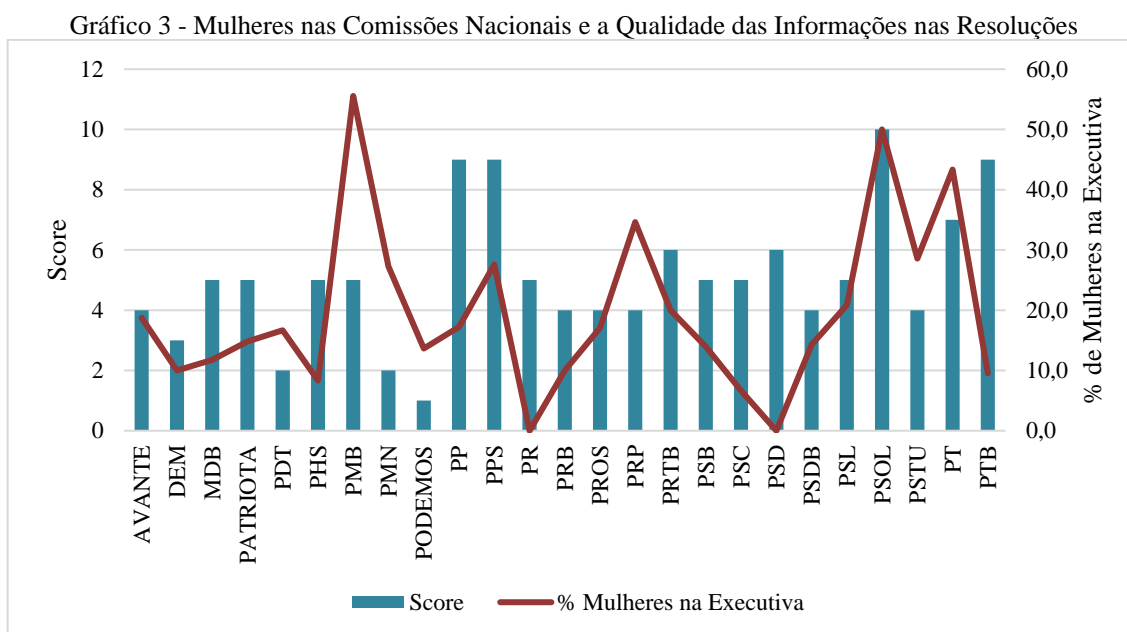
Tabela 3 – Qualidade das Informações acerca dos Critérios de Distribuição do FEFC às Mulheres

Partido	Clareza no critério de distribuição	Participação de mulheres na tomada de decisão	Abrangência da distribuição	Score
AVANTE	0	2	2	4
DEM	2	1	0	3
MDB	2	3	0	5
PATRIOTA	1	2	2	5
PDT	0	2	0	2
PHS	0	2	3	5
PMB	1	2	2	5
PMN	0	0	2	2
PODEMOS	0	1	0	1
PP	3	2	4	9
CIDAD.	3	2	4	9
PR	1	2	2	5
PRB	0	2	2	4
PROS	0	2	2	4
PRP	0	2	2	4
PRTB	1	2	3	6
PSB	0	2	3	5
PSC	0	2	3	5
PSD	0	2	4	6
PSDB	0	0	4	4
PSL	0	1	4	5
PSOL	4	2	4	10
PSTU	3	0	1	4
PT	1	2	4	7
PTB	3	2	4	9
PTC	3	1	2	6
PV	2	3	0	5
REDE	1	2	4	7
SOLIDA	2	2	4	8

Fonte: elaborada pelo autor.

Os dados demonstram que o PSOL foi o partido que alcançou a maior pontuação (10), seguido do PP (9), CIDADANIA (9) e PTB (9). Já os partidos com as menores pontuações foram o PODEMOS (1) e o PMN (2). Assim, podemos afirmar que as Resoluções do PSOL, PP, CIDADANIA e PTB ofereceram melhores informações à sociedade, à Justiça e às candidatas sobre quais seriam os critérios para que os recursos do FEFC fossem acessados. Isso permite aos candidatos e às candidatas o planejamento prévio, sabendo se terão chances de receber algum valor em virtude de seu gênero, estado, situação ou cargo em disputa. Por outro lado, os partidos com menor pontuação apresentaram informações tão genéricas e superficiais que dificultam compreender as decisões tomadas e como o recurso seria distribuído.

O *score* dos partidos foi, então, cruzado com os percentuais de mulheres nas Comissões Executivas Nacionais, buscando averiguar se o número maior de mulheres levaria a um aumento na pontuação do índice que estabelecemos, resultando no Gráfico 3.



Fonte: elaborado pelo autor.

Apenas em algumas situações houve convergência entre o percentual de mulheres nas Comissões e a pontuação na escala, sendo o caso do PSOL interessante, na medida em que possuiu alto *score* de qualidade das informações e o segundo maior percentual de mulheres em sua Comissão Nacional. Na mesma linha, o PT também demonstrou pontuação condizente com o percentual de mulheres. O PMB, por outro lado, na medida em que possui o maior percentual de mulheres em sua Comissão, no que se refere à qualidade das informações, apresentou um *score* de apenas 5 pontos. A investigação demonstrou inconsistências em relação ao PMB, pois, apesar de se definir como o “partido da mulher”, demonstrou maiores benefícios aos homens

no texto da sua Resolução. Esses dados apontam percepções distintas daquelas apresentadas por Rezende e Silva (2018) no qual se viu correlação entre o número de mulheres nas Comissões Executivas e os resultados eleitorais.

A investigação das Resoluções Partidárias permite-nos afirmar que estes documentos não são considerados pelos partidos como um instrumento importante e necessário para a gestão do FEFC, dada a forma superficial como foram elaborados e até mesmo pela quantidade de semelhanças entre os textos. No entanto, essa constatação nos possibilita inferir que a não substancialidade e a não clareza na definição de critérios, conforme exige a legislação, são maneiras premeditadas de definir os critérios de acordo com a conveniência, ou reflete a falta de vontade em dar transparência à estratégia estabelecida pelo diretório nacional. Em termos conceituais, podemos dizer que as Resoluções, em sua maioria, carregaram um discurso não dito. Esse tipo de discurso é de fundamental compreensão, como sugere Godoi (2006), já que revela a verdade oculta por trás do discurso elaborado por aquele enuncia. Por conta disso, recorreremos à execução de entrevistas com as dirigentes partidárias.

6.3.2 A atuação das instâncias femininas

A existência de instâncias femininas na estrutura dos partidos políticos foi reconhecida pelas dirigentes entrevistadas como sendo uma conquista dos movimentos de mulheres, que se mobilizaram nos partidos mais à esquerda e, por contágio, influenciaram as mulheres de outros partidos a também se auto-organizarem. Essa auto-organização, no entanto, é tida como muito recente para poder influenciar determinantemente os processos partidários internos e ainda estaria passando por um processo de fortalecimento.

Questionadas acerca de quais motivos levam ao quadro de desigualdade de gênero na política do país, uma série de fatores foi mencionada pelas entrevistadas, dentre os quais podemos destacar o que elas chamaram de “fator cultural” ou “contexto cultural”. Este fator ou contexto estaria atrelado à perspectiva histórica na qual os papéis sociais de gênero definem as performances dos indivíduos no espaço público e no espaço privado. As menções a este fator ou contexto cultural foram seguidas de menções aos termos “patriarcado”, “machismo” e “estereótipos”, o que demonstra certa sinergia entre as dirigentes dos mais variados espectros políticos, até mesmo com a literatura relacionada ao tema.

Em alguns casos, também foi mencionado que uma das grandes dificuldades para o acesso das mulheres à política seria a superação do machismo nas estruturas internas dos partidos, uma vez que muitos dirigentes homens veem as dirigentes mulheres como inaptas a

atuarem nas articulações políticas mais centrais e estratégicas. No caso de um partido de centro-esquerda, a dirigente chegou a mencionar que um colega posicionado em uma mesma situação hierárquica queria atribuir a ela um papel meramente burocrático:

vou fazer uma confissão, eu tenho um cara... Hoje eu sou porta-voz do estado, sou presidente estadual, e o cara com quem eu divido o cargo, o diálogo não é dos melhores, aí ele me diz “ah, adoraria que você ficasse com a parte mais burocrática”. Ele queria que eu assumisse a parte mais burocrática pra [sic] ser secretária dele. Aí eu virei pra ele e falei assim “cara, eu não tenho problema nenhum de assumir a parte burocrática, mais administrativa, eu não tenho problema nenhum de fazer isso, só que eu também... Nós não vamos dividir as coisas em que um fica com a parte burocrática e outro com a parte política. Eu posso ficar com a parte burocrática, mas eu não posso sentar na mesa pra conversar, dialogar? Não tem lógica, não tem lógica, e aí não tem como eu dizer que, mesmo no espaço mais avançado dentro do partido, não se sofra esse tipo de situação porque se sofre sim, sofre sim.”⁸¹

O trecho demonstra que, mesmo no papel de presidente estadual, a mulher dirigente foi colocada em uma posição de subalternidade. Esse tipo de desafio faz parte do *habitus* do que poderíamos considerar como um “campo partidário”, com suas regras, expectativas e pessoas tidas como mais aptas a atuar de maneira “profissional”. Em outro partido, a dirigente comenta que mesmo as mulheres que integram as Comissões Executivas não possuem poder de decisão e, em alguns casos, tampouco sabem que ocupam esses espaços: “No meu partido a mulher não manda em nada, em nada mesmo, nada. E assim, só homens. As mulheres que estão na Executiva Nacional estão ali, mas nem sabem que estão ou nem sabem qual seu papel. Na maioria dos partidos é assim também”.⁸²

Para a superação das dificuldades internas relacionadas ao machismo institucional, as dirigentes consideraram que a auto-organização interna das filiadas é um elemento fundamental para dar força à sua atuação nas estruturas internas: “Acho que para isso que existe os movimentos de mulheres dentro dos partidos, que é para a gente conseguir fazer com que essa desigualdade seja cada vez menor”.⁸³

Outro aspecto mencionado, tido como razão pela baixa presença de mulheres eleitas, seria um desinteresse generalizado das mulheres pela política, não por conta de ser um tema de menor importância, mas pelo fato de a política ser percebida como um espaço corrompido: “Existem mulheres que hoje elas realmente têm esse espírito de não querer participar da política, porque o que elas ouvem falar da política é só aquela parte suja”.⁸⁴

⁸¹ Entrevista com dirigente de partido de centro-esquerda.

⁸² Entrevista com dirigente de partido de centro-direita.

⁸³ Entrevista com dirigente de partido de direita.

⁸⁴ Entrevista com dirigente de direita.

O rompimento da visão não virtuosa da política partidária se daria, na opinião de algumas dirigentes, com incentivo financeiro público para que os partidos promovam programas de formação política voltados às mulheres. Por meio de cursos e treinamentos, as mulheres teriam mais chances de compreender as práticas do campo político e do campo partidário, podendo até mesmo despertar a ambição necessária para se colocarem proativamente como candidatas. No entanto, há uma percepção de que os dirigentes homens só se preocupam em oportunizar espaço para as mulheres quando são pressionados para a formação das listas eleitorais:

As pessoas viram pra [sic] mim e falam: “ah, mas as mulheres não quiseram ser candidatas, e aí a gente teve que fazer o que deu”. A questão não é que as mulheres não querem participar, é que a finalidade das cotas não é só para a candidatura, mas existe todo um processo de formação anterior de lideranças femininas que eles não fazem direito. Aí o partido vira pra mim e fala “ah, mas eu não consegui lideranças femininas, então eu tinha que lançar quaisquer mulheres só para fechar a cota”. Mas qual foi a tua preocupação antes da eleição? A preocupação de não achar uma liderança pronta, mas de ir lá e fazer uma liderança feminina. Isso eles não querem.⁸⁵

Questionadas sobre o processo de definição dos critérios para distribuição dos recursos do FEFC e de tempo no HGPE para as candidatas, houve uma posição homogênea de que os recursos não deveriam ser distribuídos igualmente entre as mulheres, porque isso iria na contramão do conceito de eficácia ou de “mérito”. O partido deveria financiar as candidatas com chances de serem vencedoras. Essa chance seria derivada de uma análise ou percepção prévia dos dirigentes em relação ao potencial eleitoral possível de ser proporcionado pelo “percurso” da candidata:

Eu não tive gerência nenhuma sobre cada estado, porque a criação das novas cotas foi muito em cima, foi praticamente em cima da eleição esse processo, então no Rio de Janeiro, dentro do nosso partido, eu me preoquei com o básico. Então qual era o básico? Programa de televisão. Os primeiros programas de televisão eu fiz questão de gravar junto com elas, foi assim até inovador. Eu gravei junto com elas na bancada federal, na bancada estadual e depois cada uma foi gravando as suas inserções, e essas inserções iam sendo medidas por outros fatores. Aí eu apliquei um questionário perguntando se elas já tinham sido candidatas antes, se elas tinham ocupado função pública e “por que você quer ser candidata?”. Então, em termos de recurso, nós criamos um pacote lá, todo mundo vai ter acesso a tantos santinhos, tantos materiais gráficos, tantos impulsionamentos, o programa... Agora a modulagem desses anseios ampliava de acordo com a campanha e a própria bandeira da pessoa, e isso se refletiu no resultado. Então quando a pessoa diz assim “eu tive 100 votos”, ela não pode dizer que ela não teve a oportunidade de ter mais. Eu não posso dizer que ela ganharia se tivesse mais recurso, não era o recurso que norteou, o que norteou foi a bandeira, foi a paixão, foi a construção que é necessária. Todo mundo quer ser a Xuxa, isso é verdade, isso é de vida, mas ninguém pergunta quantas horas de renúncia a Xuxa tem

⁸⁵ Entrevista com dirigente de partido de centro-esquerda.

que ter, se ela tem que renunciar a vários lugares públicos, porque ela não tem condição de deslocamento, se ela tem que ter uma dieta absurda de 24 horas, academia 24 horas. Ninguém é a Xuxa sem sacrifício, nós temos que analisar o percurso, então eu acho que a lição que foi dada em 2018 é a seguinte: olha tá [*sic*] aqui o recurso, tá aqui a visibilidade, mas pra chegar lá você tem que ter percurso.⁸⁶

É como uma empresa, né. Você vai contratar de acordo com aquilo que você precisa para ela ocupar aquela vaga. Se a pessoa tem um currículo bom, ela vai ser chamada. Mas se a pessoa não tem currículo, ela não vai ser chamada. Então é nesse sentido que é feita a distribuição. Tem homens e mulheres que têm mais chance, que têm mais representatividade. Essas pessoas, elas merecem.⁸⁷

A análise deste potencial de eficácia foi diferente em cada partido político. No entanto, as dirigentes dos partidos de esquerda e centro-esquerda foram as que mencionaram haver critérios mais bem definidos e cuja definição envolveu uma maior participação das mulheres:

O coletivo nacional de mulheres que construiu os critérios. A gente construiu cinco grupos, divididos da seguinte forma: o primeiro grupo era o grupo de reeleição, que é prioridade número zero; o segundo grupo, grupo de projeção, de quem já tinha experiência de ter disputado alguma vez e que tinha condições de ser eleita; o terceiro grupo era o grupo com perspectiva para 2020. Então, nas eleições de 2018, a gente já saiu com um mapa prévio para 2020, para a nominata de 2020. O grupo quatro era de quem pertencia a segmentos setoriais, por exemplo: juventude, LGBT, combate ao racismo ou mesmo segmentos que o partido tem para a questão ambiental e cujas mulheres se organizam de forma setorizada; e o quinto e último grupo era o das mulheres em geral, que não participavam de nenhum dos grupos anteriores. E o diferencial da nossa distribuição é que todas as mulheres receberam. As que não receberam foram as que entraram de última hora, mas todas que estavam na nossa lista, mesmo que fosse menor valor, a gente pediu para que recebessem.⁸⁸

Nosso presidente, que foi parceiraço [*sic*] das mulheres, foi o primeiro do Brasil a definir que quem ia estabelecer as regras de distribuição do dinheiro, dos 30%... Do mínimo de 30% do fundo eleitoral e do fundo partidário... Seria o segmento de mulheres. Então o que aconteceu, aqui em Brasília, foi feita uma comissão eleitoral com ex-presidentes mulheres e com as mulheres da coordenação executiva. Essa comissão criou critérios de distribuição para o dinheiro. Nossa orientação era alcançar todas as nossas candidatas, todas que tivessem com registro ok. Também decidimos contratar uma empresa de contabilidade pra [*sic*] ajudar as candidatas, porque são duas coisas que elas têm dificuldade: o jurídico e a questão de contabilidade. Então essa empresa ia monitorando, ajudando-as com a legislação eleitoral. Às vezes, por um descuido, elas estavam fazendo algo que não poderiam fazer, então essa empresa as ajudou demais, ensinando para elas verificarem como é a emissão de nota fiscal, orientando sobre questão de gráfica, como que tinha que sair a nota. **O dinheiro foi direto para a conta das candidatas, não passando por diretório.** Então era assim: quem tem mandato, quem já teve mandato, quem participa de movimento feminino, quem faz parte do movimento interno de mulheres – porque tem mulheres que participam do partido, mas que não querem fazer parte de segmento, que acham que nem tinha que existir segmento. Elas receberam, mas elas tinham uma pontuação diferente, então assim, foi uma coisa publicizada para elas como que isso seria, e aí tinha os valores que fizeram parte dessa distribuição, então, quem disse para onde ia, como ia e quando ia, foi o movimento feminino do nosso partido. Aí se você me

⁸⁶ Entrevista com dirigente de partido de centro.

⁸⁷ Entrevista com dirigente de partido de centro-direita.

⁸⁸ Entrevista com dirigente de partido de esquerda.

perguntar “surtiu efeito?” na própria Câmara nós dobramos a nossa bancada, né. Mas é o suficiente? Não, a gente queria muito mais, mas já é uma luz no fim do túnel, né? Então, a gente achou que foi bom as mulheres poderem gerenciar o dinheiro que é delas, sem intervenção dos homens. Não que eles sejam nossos inimigos mortais, mas a gente fez como a gente queria.⁸⁹

A distribuição de recursos do FEFC diretamente na conta da candidata foi uma ação elogiada em entrevista que realizamos junto ao TSE e à PGE. Entrevistados/as das duas instituições entenderam que houve um cuidado da instância feminina daquele partido em não apenas estabelecer formas métricas de distribuição dos recursos, mas de deixar que as mulheres gerenciassem seu próprio dinheiro, sem a influência dos diretórios estaduais. Isso, na visão dos entrevistados/as, contribuiria para a eficácia das cotas.

Em relação à forma como os critérios de distribuição foram executados na prática, o integrante da PGE entrevistado sugeriu que uma grande parte do problema que dificulta a aferição da distribuição de recursos e dos gastos eleitorais pelas mulheres é a falta de sensibilidade de muitos advogados e contadores com a intenção da ação afirmativa.

É gente do próprio partido que pede para o advogado dar um migué [*sic*] na prestação de contas. Os contadores também. Mesmo nos partidos que defendem causas feministas. Normalmente quem gerencia o dinheiro é o presidente do partido. E muitas vezes se pede que seja dada uma aparente regularidade contábil, mas na verdade o dinheiro não está indo para a mulher. Por isso, é difícil fiscalizar a materialidade do gasto. Quanto mais tempo a gente demora para fiscalizar e entender que houve um problema, menor é o incentivo que as novas medidas dão para o quadro geral de desigualdade de gênero.⁹⁰

O entrevistado da PGE também reconheceu que a Justiça Eleitoral já deveria ter sido mais ativa no julgamento das contas partidárias relacionadas aos investimentos em mulheres, mas por uma questão processual, o Ministério Público havia perdido todos os prazos dos processos de 2016. No entanto, para o julgamento das contas das eleições de 2018 o cenário tenderia a ser diferente: “A composição da Corte do TSE está muito mais sensível e preocupada com as prestações de contas. O posicionamento do TSE sempre muda de acordo com a composição da sua Corte”.⁹¹

Com isso, pudemos perceber que há alguns partidos com atuação mais ativa das instâncias femininas na definição de critérios de distribuição, que não necessariamente foram transcritos em suas Resoluções Partidárias. Em outros, foi possível perceber pouca ou nenhuma

⁸⁹ Entrevista com dirigente de partido de centro-esquerda.

⁹⁰ Entrevista concedida por integrante da Procuradoria-Geral Eleitoral em 12 jun. 2019.

⁹¹ Entrevista concedida por integrante do TSE em 12 jun. 2019.

gerência das mulheres e das instâncias femininas internas na distribuição dos recursos. Além disso, os/as integrantes das instituições de controle entrevistados/as também indicam haver maior concentração de poder nas mãos dos dirigentes homens e pouca sensibilidade das siglas e de seus advogados e contadores em relação à proposta que ensejou as medidas de redistribuição. Assim, as entrevistas demonstram que as Resoluções Partidárias, encaminhadas pelos partidos ao TSE e publicizadas à sociedade, não representaram as reais dinâmicas de distribuição, corroborando nossa percepção de que tais Resoluções são vistas como mera formalidade a ser cumprida para que seja superada a barreira para acesso dos partidos políticos aos recursos do FEFC.

Também pudemos perceber, na linha do que havíamos diagnosticado da análise das Resoluções Partidárias, que os recursos do FEFC foram destinados prioritariamente às candidatas que concorriam à reeleição, sendo, em alguns casos, elas próprias que definiam os critérios de distribuição dos recursos, uma vez que integram as Comissões Executivas Nacionais. Outra observação importante é que a distribuição dos recursos diretamente entre o diretório nacional e a candidata foi vista como um avanço, já que reduz a influência dos diretórios estaduais na distribuição. No entanto, apenas um partido indicou ter realizado esse procedimento nas eleições de 2018, de um universo de 35.

Por fim, embora questionadas tanto sobre o FEFC quanto sobre o HGPE, as dirigentes demonstraram deter mais conhecimento sobre os procedimentos relativos ao acesso ao FEFC do que em relação ao acesso ao HGPE. Quando mencionado o HGPE, davam a entender que se tratava de uma gestão que ocorria no âmbito do estado e, por isso, fora do controle do diretório nacional. Isso nos indica que a gestão da ação afirmativa junto ao HGPE não é pensada pelas dirigentes e pelas instâncias femininas nacionais de maneira operacional, o que enfraquece a ocupação deste espaço de produção simbólica pelas mulheres.

Assim, compilamos no Quadro 21 as principais Controvérsias derivadas da investigação acerca dos critérios partidários de distribuição de recursos do FEFC e HGPE e a atuação das dirigentes partidárias.

Quadro 21 -Controvérsias derivadas da investigação acerca dos critérios partidários de distribuição

Controvérsia	Actantes envolvidos	Tipo de translação	Razão
Maioria dos partidos não deixam claros os critérios de distribuição dos recursos do FEFC.	CEN CEE Candidatas Candidatos	Conflito	As Resoluções Partidárias são apresentadas ao TSE e à sociedade sem indicar os critérios de acesso aos recursos públicos provenientes do FEFC

Os recursos transferidos aos diretórios estaduais dificultam a fiscalização da cota para mulheres.	CEN CEE TSE MPE	Conflito	Justiça entende que o melhor mecanismo de controle exigiria o envio direto do recurso pelo diretório nacional à conta das candidatas, pois reduziria as chances de artifícios contábeis nas contas de campanha
Resoluções partidárias definem como principal prioridade de investimento as candidaturas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	Partidos Nacionais Deputados federais que concorrem à reeleição Deputadas federais que concorrem à reeleição	Agregação	Resoluções Partidárias reforçam explicitamente a decisão de investir maiores recursos em cargos estratégicos que definem o acesso do partido a recursos do FP, FEFC e HGPE.
Dirigentes partidárias entendem que o partido deve investir em candidatas com potencial eleitoral, o que é aferido pela trajetória antes das eleições.	Instância Feminina Nacional Instâncias Femininas Estaduais Candidatas baixas chances Candidatas com altas chances Candidatas que concorrem à reeleição	Conflito	Ideia de eficiência eleitoral também é percebida junto às Instâncias Femininas Partidárias, que acreditam que a campanha eleitoral não é momento de assumir riscos.

Fonte: elaborada pelo autor.

6.4 As Candidatas nas Eleições de 2018

Em 2018, foram registrados 5.821 homens (67,8%) e 2.767 mulheres (32,2%) para concorrerem aos 513 cargos disponíveis na Câmara dos Deputados. No mesmo ano, estavam registrados 69,7 milhões de homens eleitores (47,4%) e 77,3 milhões de mulheres eleitoras (52,5%), representando uma forte disparidade na variável gênero entre o eleitorado e as candidaturas. Dentre estas candidaturas, 5.232 homens e 2.422 mulheres foram considerados e consideradas aptos e aptas a concorrerem.⁹² A Tabela 4 compara o percentual de candidaturas em relação ao deferimento e ao gênero dos e das concorrentes.

Tabela 4 – Situação das Candidaturas à Câmara dos Deputados, 2018

Gênero	Situação da Candidatura				Renúncias		Total
	Aptos (N)	Aptos (%)	Inaptos (%)	Inaptos (%)	N	%	
Homens	5.232	89,9	589	10,1	145	2,49	5.821
Mulheres	2.422	87,5	345	12,5	86	3,11	2.767
Total	7.654	89,1	934	10,9	231	2,69	8.588

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Os dados mostram que 12,5% das mulheres candidatas aprovadas em convenção e registradas pelos partidos foram consideradas inaptas, ou seja, foram indeferidas pela Justiça Eleitoral ou renunciaram, ao tempo em que, entre os homens, este percentual foi de 10,1%.

⁹² Candidaturas aptas são aquelas que foram deferidas pela Justiça Eleitoral e não renunciaram.

Além disso, quando olhamos apenas para os dados relativos às renúncias, identificamos que 3,11% das candidatas mulheres renunciaram durante a campanha, enquanto, entre os homens, este percentual foi de 2,49%. Quando ocorre um indeferimento ou renúncia, é solicitado ao partido que apresente outro candidato ou candidata, caso deseje, devendo ser garantida, no mínimo, a presença de 30% de mulheres na chapa do partido ou da coligação.

Embora a diferença entre as situações das candidaturas tenha sido pequena (com maior inaptidão e renúncia por parte das mulheres), quando observamos a faixa etária de candidatos e candidatas, percebemos uma forte disparidade. Na Tabela 5, distribuimos os dados referentes às candidaturas em relação a sete faixas etárias. Utilizamos estas faixas de acordo com o critério utilizado pelo TSE na segmentação do eleitorado, permitindo que comparássemos, mais adiante, as candidaturas também em relação ao eleitorado. As faixas começam em 21 anos, pois é a idade mínima exigida pela legislação para que se possa concorrer à Câmara dos Deputados.

Tabela 5 – Idade de candidatos e candidatas, 2018

Faixa Etária	Homens		Mulheres		Total		% entre os Candidatos Homens	% entre as Candidatas Mulheres (c)
	N	% (a)	N	% (a)	N	% (b)		
De 21 a 24 anos	25	43,9	32	56,1	57	0,7	0,4	1,2
De 25 a 34 anos	384	53,6	333	46,4	717	8,3	6,6	12,0
De 35 a 44 anos	1308	64,7	715	35,3	2023	23,6	22,5	25,8
De 45 a 59 anos	2725	69,4	1201	30,6	3926	45,7	46,8	43,4
De 60 a 69 anos	1062	72,9	394	27,1	1456	17,0	18,2	14,2
De 70 a 79 anos	279	76,4	86	23,6	365	4,3	4,8	3,1
Acima de 79 anos	38	86,4	6	13,6	44	0,5	0,7	0,2
Total	5821	67,8	2767	32,2	8588	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Há três possibilidades de interpretação que são interessantes para conhecer a características das candidaturas: a primeira é analisar a variação entre o percentual de homens e mulheres dentro de cada faixa etária (itens “a”) e perceber como ela se aproxima ou se distância do percentual total de homens e mulheres que estão concorrendo. Por exemplo, na faixa etária de 21 a 24 anos, o número de mulheres candidatas (56,1%) foi maior do que de homens candidatos (43,9%). Se pegarmos o percentual total de mulheres, que é 32,2%, e o de homens, que é 67,8%, poderíamos supor que, em tese, estes percentuais deveriam ocorrer também dentro das faixas etárias. Caso não ocorram, significa uma variação importante de ser considerada. Então, se na faixa etária de 21 a 24 anos há 56,1% de mulheres, e as mulheres representam 32,2% de todas as candidaturas, então está havendo uma concentração

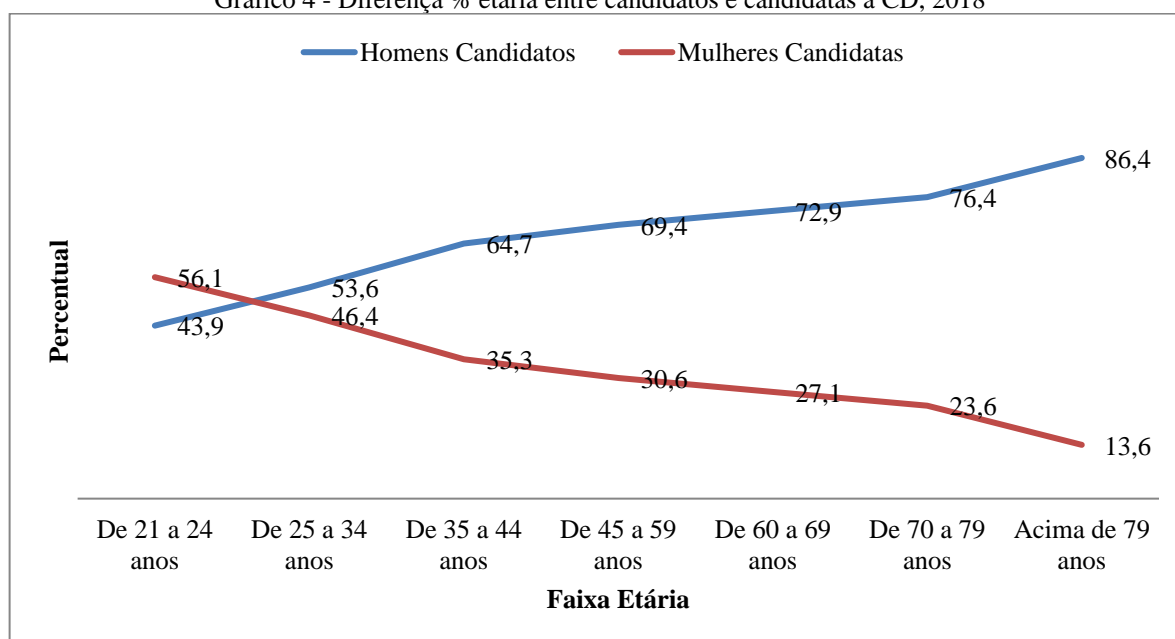
proporcional dentro desta faixa etária. O contrário ocorre com a faixa de idade acima de 79 anos, em que o percentual de mulheres é de 13,6%, ou seja, muito abaixo da presença delas no cômputo geral das candidaturas. Então, esta primeira análise identifica quanto os percentuais das faixas etárias variam de acordo com a distribuição de gênero entre todas as candidaturas.

A segunda interpretação é verificar a distribuição das faixas etárias sem considerar o gênero (item “b”), identificando apenas quanto cada faixa representa em relação a todas as candidaturas. Ou seja, olhando ainda para as duas faixas etárias do exemplo anterior, é possível afirmar que muito menos idosos com mais de 79 anos e muito menos jovens até 24 anos concorreram à Câmara dos Deputados, com uma presença de 0,5% e 0,7% respectivamente. Ao mesmo tempo, ocorreu uma grande concentração de candidaturas nas faixas de 45 a 59 anos (45,7%), 35 a 44 anos (23,6%), de 60 a 69 anos (17%) e de 25 a 34 anos (8,3%).

A terceira interpretação consiste em colocar uma lente de aumento sobre a categoria mulheres e verificar quais as faixas etárias das candidatas e a distribuição percentual entre elas (item “c”). Essa avaliação permite identificar concentrações etárias entre as mulheres. Retomando ainda nosso exemplo, as mulheres com mais de 79 anos (0,2%) e as mulheres com menos de 24 anos (1,2%) são as menos presentes entre as candidatas.

Estas três formas de interpretar as tabelas também serão úteis nas análises de outros critérios que veremos adiante. Mas antes, é importante visualizarmos como os números se expressam em gráficos, facilitando o contexto que buscamos apresentar. No Gráfico 4, comparamos o percentual de homens e mulheres dentro de cada faixa etária. Enquanto as candidaturas de jovens apresentam maior equidade de gênero, quanto mais a idade avança, mais desigual é o percentual de homens e mulheres dentro da composição da faixa etária.

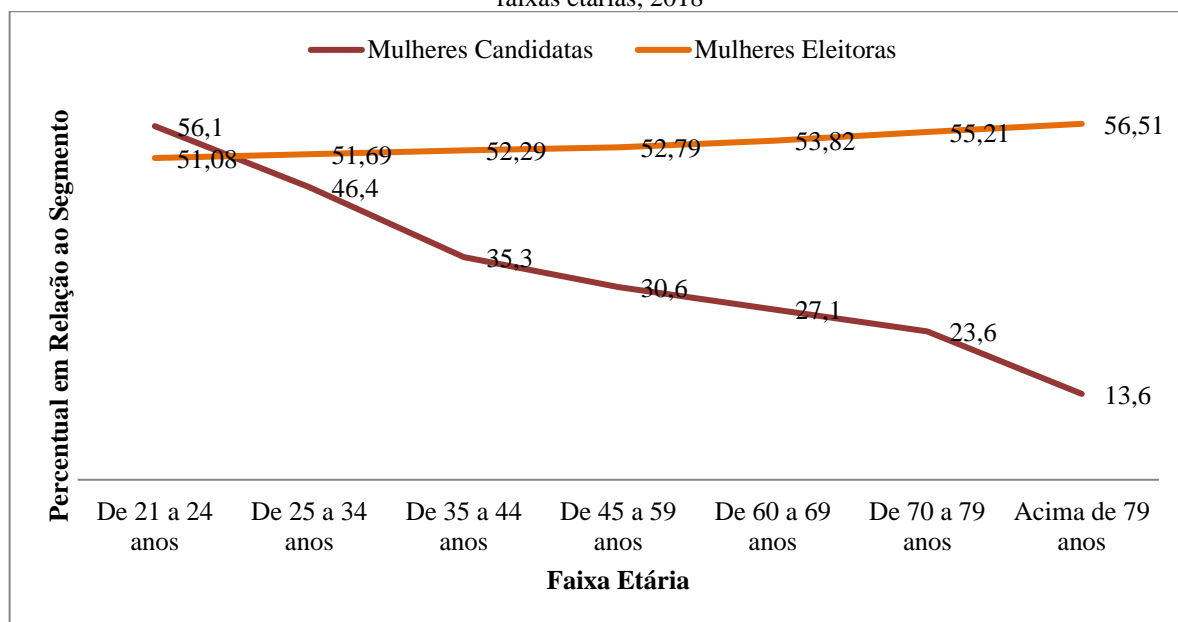
Gráfico 4 - Diferença % etária entre candidatos e candidatas à CD, 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Se a diferença entre homens candidatos e mulheres candidatas aumenta de acordo com a faixa etária, consideramos importante comparar se isso seria uma tendência advinda do eleitorado. Para isso, selecionamos apenas os dados referentes às mulheres candidatas e às mulheres eleitoras, identificando como elas variam de acordo com a composição de cada faixa etária em comparação com os homens candidatos e homens eleitores. No Gráfico 5, apresentamos essas duas linhas em termos percentuais, sendo possível perceber que, à medida que a faixa etária aumenta, o percentual de mulheres eleitoras também aumenta – situação inversa do que tínhamos verificado em relação às candidatas, em que, à medida que a faixa etária aumenta, a presença de mulheres diminui.

Gráfico 5 – Comparação entre % de incidência de candidatas e mulheres eleitoras em relação à composição das faixas etárias, 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Tais diferenças confirmam que a disparidade entre faixas etárias de candidatas e candidatos não advém de uma tendência do eleitorado, e sim da composição das próprias listas eleitorais.

Em relação ao critério de raça e cor,⁹³ também percebemos disparidades. Na Tabela 6, nota-se que as candidaturas de pessoas que se autodeclararam brancas representaram a maioria dentre todos os demais segmentos (57,1%), enquanto indígenas representaram a minoria dentre os demais critérios de cor/raça (0,45%).

Tabela 6 – Cor/Raça de candidatos e candidatas, 2018

Cor/Raça	Homem		Mulher		Total		% entre os Candidatos Homens	% entre as Candidatas Mulheres
	N	%	N	%	N	%		
Amarela	33	55,9	26	44,1	59	0,7	0,6	0,9
Branca	3394	69,2	1510	30,8	4904	57,1	58,3	54,6
Indígena	25	64,1	14	35,9	39	0,45	0,43	0,5
Parda	1822	68,8	827	31,2	2649	30,8	31,3	29,9
Preta	547	58,4	390	41,6	937	10,9	9,4	14,1
Total	5821	67,8	2767	32,2	8588	100,00	100,00	100,0

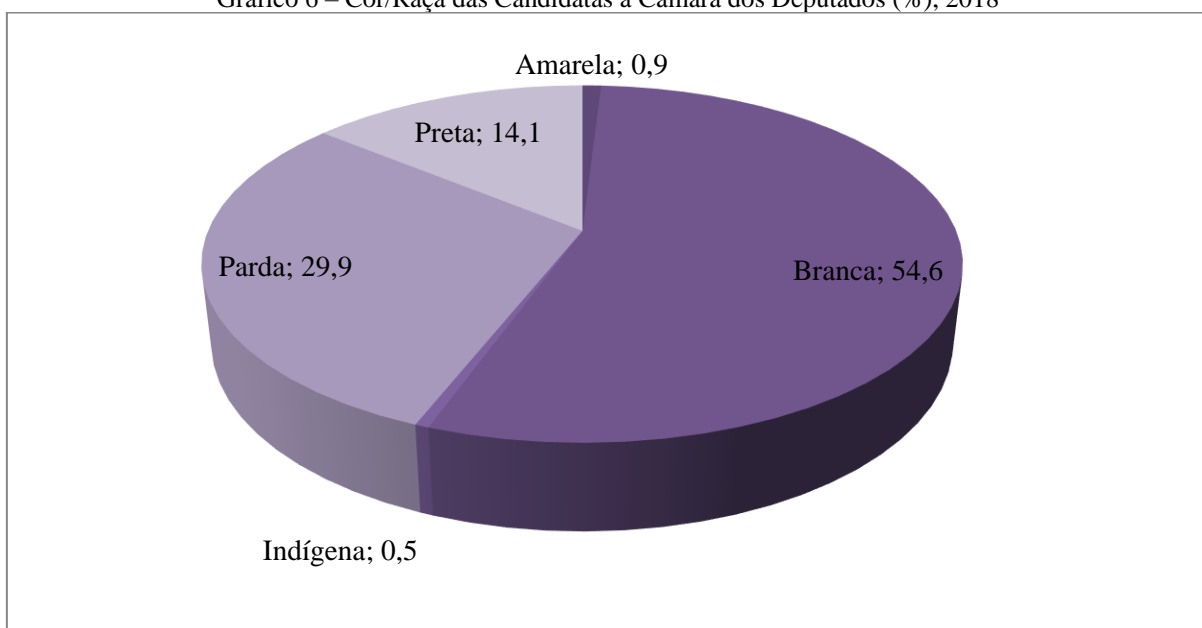
Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

⁹³ Utilizado nestes termos pelo TSE.

Além disso, na comparação entre homens e mulheres, a maior equidade foi encontrada entre pessoas amarelas (44,1 mulheres e 55,9% homens); na sequência, entre pessoas pretas (41,6% de mulheres e 58,4% de homens). Por outro lado, a maior discrepância entre homens e mulheres esteve entre as pessoas brancas (30,8% de mulheres e 69,2% de homens).

Se deixarmos de comparar homens e mulheres e olharmos apenas para a categoria “mulheres”, as brancas são maioria (54,6%), seguidas pelas pardas (29,9%), pretas (14,1%), amarelas (0,9%) e indígenas (0,5%). No Gráfico 6, é possível ter uma visão da disparidade proporcional entre a cor/raça das mulheres candidatas.

Gráfico 6 – Cor/Raça das Candidatas à Câmara dos Deputados (%), 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Além de idade e raça, também é possível conhecermos o grau de instrução dos homens e mulheres que concorreram à Câmara dos Deputados. Dentre todas as candidaturas, 54% tinham Ensino Superior completo, seguido de 25,8% com Ensino Médio completo, 9,6% com Ensino Superior incompleto, 4,7% apenas com Ensino Fundamental, 2,6% de pessoas que não concluíram o Ensino Médio, 2,5% de pessoas que não concluíram o Ensino Fundamental e 0,8% de pessoas que apenas sabiam ler e escrever.

Na Tabela 7, é possível perceber que, entre homens e mulheres que apenas sabiam ler e escrever, as mulheres (50,7%) representaram um percentual semelhante ao de homens (49,3%), o que significa uma concentração proporcional superior à incidência delas nas chapas (32,2%). No entanto, a conclusão geral é que há uma maior proporção de homens e mulheres com ensino

superior concorrendo às eleições (56,5% dos homens possuíam ensino superior enquanto entre as mulheres, esse percentual era de 48,9%).

Tabela 7 – Grau de Instrução de Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados, 2018

Grau de Instrução	Homens		Mulheres		Total		% entre os Candidatos Homens	% entre as Candidatas Mulheres
	N	%	N	%	N	%		
Lê e Escreve	33	49,3	34	50,7	67	0,8	0,6	1,2
Fundamental Incompleto	155	71,4	62	28,6	217	2,5	2,7	2,2
Fundamental Completo	287	70,5	120	29,5	407	4,7	4,9	4,3
Médio Incompleto	148	67,6	71	32,4	219	2,6	2,5	2,6
Médio Completo	1386	62,6	828	37,4	2214	25,8	23,8	29,9
Superior Incompleto	522	63,5	300	36,5	822	9,6	9,0	10,8
Superior Completo	3290	70,9	1352	29,1	4642	54,1	56,5	48,9
Total	5821	67,8	2767	32,2	8588	100	100,0	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Entre as candidatas, a segunda maior incidência é daquelas com Ensino Médio completo (29,9%), seguido de Ensino Superior incompleto (10,8%), Ensino Fundamental completo (4,3%), Ensino Fundamental incompleto (2,2%), e as que apenas sabiam ler e escrever (1,2%).

Em relação ao estado civil, a Tabela 8 mostra que homens e mulheres casados são maioria absoluta entre todas as candidaturas (54%), seguido de homens e mulheres solteiros (31,1%). Já apenas entre as mulheres, as casadas representavam 40,8% e as solteiras 39,5%, indicando uma proporção superior de solteiras do que na comparação com os homens. Entre os homens, 60,3% eram casados e 27,1% solteiros. Ou seja, mais homens casados concorrem às eleições (em números absolutos e percentuais), ao mesmo tempo em que há um percentual maior de mulheres solteiras do que de homens solteiros.

Tabela 8 – Estado Civil de Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados, 2018

	Homens		Mulheres		Total		% em Relação ao N Homens	% em Relação ao N Mulheres
	N	%	N	%	N	%		
Solteiro(a)	1579	59,1	1094	40,9	2673	31,1	27,1	39,5
Casado(a)	3511	75,7	1130	24,3	4641	54,0	60,3	40,8
Divorciado(a)	614	59,6	417	40,4	1031	12,0	10,5	15,1
Separado(a) Jud.	68	68,0	32	32,0	100	1,2	1,2	1,2
Viúvo(a)	49	34,3	94	65,7	143	1,7	0,8	3,4
Total	5821	67,8	2767	32,2	8588	100	100,0	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Outra análise importante consiste no levantamento de quantos candidatos e quantas candidatas concorriam à reeleição para a Câmara dos Deputados em 2018. Como vimos no processo de constituição das ações afirmativas, uma das articulações feitas pelos líderes partidários durante a votação da Lei que criou o FEFC era o compromisso de que os partidos (não todos, mas a sua maioria) doariam mais recursos aos deputados e às deputadas federais que concorressem às eleições em 2018. Independentemente de um partido ou parlamentar não ter votado de acordo com o interesse do recurso que seria investido na sua campanha, levantarmos o número de candidaturas à reeleição permitirá fazermos análises em relação ao recebimento do recurso, para identificar se os partidos cumpriram com o acordo firmado. Assim, na Tabela 9 estão os números de candidatos e candidatas que concorreram à reeleição em 2018, bem como os que não concorrerem à reeleição.

Tabela 9 – Número de candidatos e candidatas à reeleição para a CD, 2018

Situação	Homens (N)	Mulheres (N)	Total	
			N	%
Concorriam à reeleição	359	46	405	4,7
Não concorriam à reeleição	5.462	2.721	8.183	95,3
Total	5.821	2.767	8.588	100

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Apenas 4,7% das candidaturas eram à reeleição, enquanto 95,3% eram integrados por candidatos e candidatas que não concorriam à eleição, ou seja, nunca concorreram, já tiveram mandato na Câmara dos Deputados, foram suplentes, ou ainda podiam estar ocupando, ou terem ocupado, cargo em outra esfera de representação. Ou seja, não podemos afirmar que entre as pessoas que não concorriam à reeleição estavam pessoas de baixa experiência política acumulada, apenas que estas não estavam no exercício de mandato na Câmara dos Deputados.

6.5 O Acesso das Candidatas aos Recursos do FEFC

Para que os recursos do FEFC sejam distribuídos aos candidatos e às candidatas, seus nomes devem ser aprovados pelas convenções partidárias e registrados junto ao TRE e, no caso das candidaturas à Presidência da República, junto ao TSE. Cada candidatura recebe um número de CNPJ de campanha e, com isso, deve realizar a abertura de contas bancárias específicas para cada tipo de recurso recebido e informá-las à Justiça Eleitoral. O dinheiro, então, é enviado pelo partido político aos diretórios estaduais ou diretamente aos candidatos e às candidatas de acordo com a estratégia de cada sigla, devendo, em tese, obedecer aos critérios

anteriormente estipulados e divulgados. Assim, os recursos do FEFC são depositados em uma conta específica, do Fundo Partidário em outra, e as doações de pessoa física em uma terceira conta. Essa é uma forma de facilitar o controle pela Justiça Eleitoral das receitas e dos gastos feitos no âmbito de cada candidatura.

A análise das receitas de candidatos e candidatas foi feita de acordo com o seguinte passo a passo: em primeiro lugar, acessamos a planilha de receitas disponibilizada pelo TSE ([2020]), da qual somamos, por meio do *software* RStudio, todas as receitas de cada candidato e candidata, separadas por origem de recurso (Fundo Especial, Fundo Partidário, Outros Recursos). Em seguida, acessamos a planilha de votação, trazendo, para a planilha de receitas, os votos de cada candidato ou candidata. Foi necessário trazer também, para a planilha de receitas, dados como gênero, situação da candidatura e se o candidato ou a candidata concorria à reeleição ou não. Assim, na mesma planilha, juntamos as receitas, os votos e os dados cadastrais de cada candidato ou candidata. Então, excluímos todos os candidatos e as candidatas que tiveram zero votos e que, ao mesmo tempo, não tiveram qualquer receita. Decidimos manter as candidaturas com zero votos e que tiveram alguma receita, porque estas acabaram por utilizar recursos públicos. No entanto, para que pudéssemos fazer comparações coerentes, sem influência de desvios em função da existência de candidaturas fictícias, trouxemos mais um dado para a planilha: o coeficiente eleitoral⁹⁴ de cada cargo/UF (que pode ser verificado em detalhes no Apêndice IV). Assim, pudemos apontar quais candidatos e candidatas atingiram até 0,1% do coeficiente eleitoral, que representa uma votação pouco expressiva para a Câmara dos Deputados, uma vez que a condição para ser eleito/a é atingir, no mínimo, 10% do coeficiente eleitoral.⁹⁵ Também apontamos quais candidaturas atingiram entre 0,1% e os 10% dos votos do coeficiente eleitoral, bem como as que superaram os 10%. Em outras palavras, segmentamos a planilha de receitas entre: (i) pessoas que não tiveram votos ou tiveram muitos poucos votos (podendo-se inferir que se tratavam de candidaturas fictícias, com baixo potencial eleitoral ou que não tenham realizado campanhas); (ii) pessoas que tiveram razoável número de votos, mas não chegaram no patamar mínimo para assumir a titularidade caso o partido conquistasse uma vaga na Câmara dos Deputados; e (iii) pessoas que tiveram número expressivo de votos, com

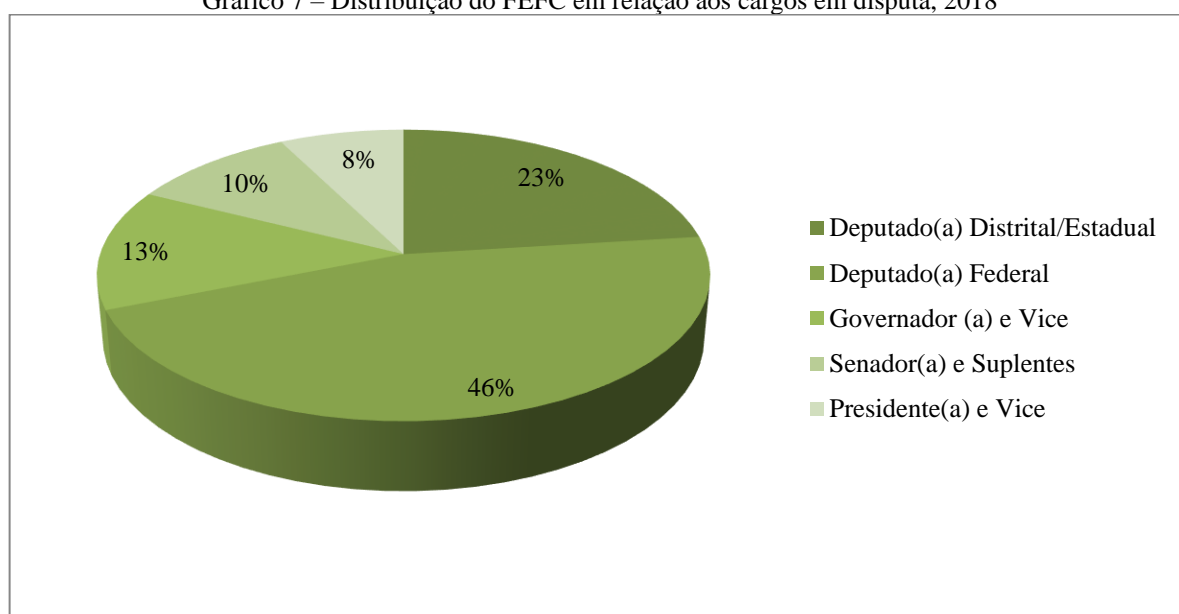
⁹⁴ O coeficiente eleitoral é calculado pela soma dos votos válidos a cada cargo obtido por UF e dividido pelo número de vagas para determinada esfera em disputa.

⁹⁵ De acordo com o Art. 108 do Código Eleitoral, “estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido”.

condições para serem eleitas. A partir disso, poderemos fazer comparações entre os grupos de candidatos e candidatas em virtude das chances eleitorais.

Para que possamos compreender a distribuição feita aos candidatos e às candidatas à Câmara dos Deputados, devemos começar observando como O FEFC foi distribuído em relação aos demais cargos. Faremos isso para validar se os partidos cumpriram os critérios de prioridade por eles estabelecidos nas Resoluções encaminhadas ao TSE, em que foi identificado que a prioridade seria justamente às candidaturas à Câmara dos Deputados. Assim, no Gráfico 7, pode ser comparada a distribuição do recurso do FEFC em relação aos diferentes cargos em disputa.

Gráfico 7 – Distribuição do FEFC em relação aos cargos em disputa, 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

O gráfico mostra que 46% dos recursos do FEFC foram destinados às pessoas que concorriam à Câmara dos Deputados, validando as decisões estratégicas da maioria dos partidos políticos em 2018. É importante considerar que, dentre os cargos do sistema proporcional, houve 18.922 candidatos e candidatas a deputado/a distrital/estadual, enquanto à Câmara dos Deputados haviam sido registrados 8.588 competidores e competidoras. Ou seja, ocorreu uma concentração maior de recursos em candidaturas à esfera federal do que à esfera estadual/distrital, sem que, do ponto de vista da representação política ou dos custos de campanha, haja qualquer tipo de variação de importância entre elas.

Passando a olhar estritamente às candidaturas a deputado e deputada federal, foram destinadas às campanhas à Câmara dos Deputados R\$842.032.525,62 do FEFC. A Tabela 10 apresenta a distribuição das receitas de homens e mulheres de acordo com a origem, ou seja,

qual o montante de recursos provenientes do FEFC, do Fundo Partidário⁹⁶ e de Outros Recursos – que agrupa as doações de pessoas físicas (do próprio candidato ou da própria candidata ou de terceiros), doações de outro candidato ou venda de produtos e serviços.

Tabela 10 – Financiamento das candidaturas à Câmara dos Deputados por Origem de Receita, 2018

Origem de Receita	Homens		Mulheres		Diferença entre o investimento em mulheres e o investimento ideal ⁹⁷ (32,2%)
	Valor	%	Valor	%	
FEFC	R\$633.454.133,63	75,23	R\$ 208.578.391,99	24,77	- 7,43
Fundo Partidário	R\$ 137.057.764,54	71,94	R\$53.466.736,51	28,06	- 4,14
Outros Recursos	R\$283.669.035,08	88,26	R\$37.729.843,28	11,74	- 20,46

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

É interessante notar que, embora no mínimo 30% dos recursos do FEFC e do FP devessem ser destinados às mulheres, no que se refere à soma dos investimentos feitos por todos os partidos em relação ao número de candidatas, isso não ocorreu.⁹⁸ Todavia, a análise do cumprimento, para fins judiciais, deve ser feita partido a partido, somando-se todas as candidaturas de mulheres (e não apenas a deputada federal). Por isso, nesta análise, os números representam um recorte específico do FEFC com a finalidade de interpretar o fenômeno das eleições à Câmara dos Deputados, com vias a compreender as divergências e os acordos entre diferentes *actantes* em função do acesso ao financiamento de campanhas.

Dito isso, o Gráfico 8 representa visualmente o distanciamento que existe entre o recurso recebido por homens e mulheres de acordo com cada origem. A linha pontilhada indica a média ideal esperada em virtude da presença dos dois gêneros nas listas eleitorais, enquanto a linha contínua representa os recursos efetivamente recebidos. Assim, à medida que a linha azul contínua (investimento feito nos homens) se afasta para cima da linha azul pontilhada (média ideal dos homens), indica-se uma concentração de recursos em homens. À medida que a linha vermelha contínua (investimento feito nas mulheres) se afasta para baixo da linha vermelha

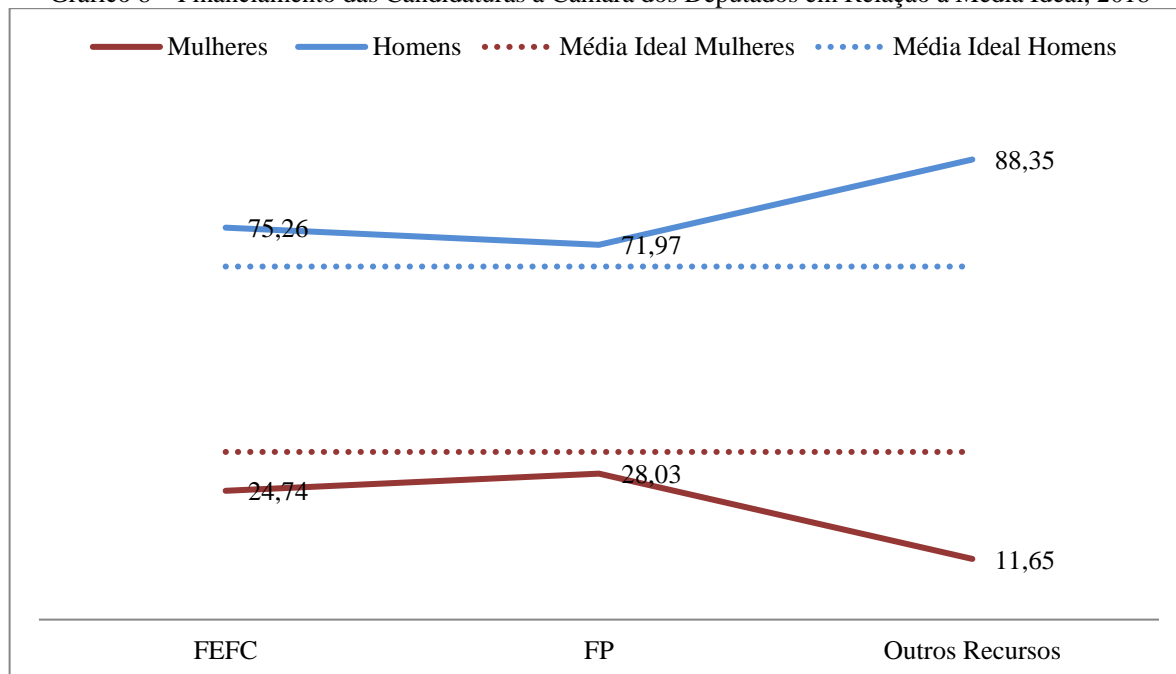
⁹⁶ Os recursos do Fundo Partidário não têm a finalidade de financiar campanhas eleitorais, mas sim de garantir a manutenção do partido, das fundações e outras ações ao longo dos anos. Pode-se reservar recursos deste Fundo para investir nas eleições. Nesse caso, não há necessidade de aprovação de critérios como se exige dos recursos do FEFC. Apenas é obrigatório que no mínimo 30% seja investido nas candidaturas de mulheres, ou seja, se o partido não reservou nada, não há o que investir. Por isso, não fizemos a juntada dos recursos do FEFC ao Fundo Partidário para análise das receitas.

⁹⁷ Consideramos como investimento ideal a proporção de recursos em comparação com os homens em virtude do percentual de presença de candidaturas femininas nas listas partidárias à Câmara dos Deputados, ou seja, 32,2% das candidaturas devem exigir, no mínimo, 32,2% do investimento. Esse entendimento esteve presente nas decisões do STF e do TSE que ensejaram a criação das ações afirmativas objeto deste estudo.

⁹⁸ Para uma análise por partido, verificar o Apêndice IV.

pontilhada (média ideal das mulheres), indica-se um baixo investimento nas campanhas de mulheres.

Gráfico 8 – Financiamento das Candidaturas à Câmara dos Deputados em Relação à Média Ideal, 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Embora as mulheres tenham recebido investimentos inferiores ao esperado, é na origem Outros Recursos que a disparidade é mais evidente, uma vez que 88,26% destes recursos foram destinados aos homens, enquanto apenas 11,74% foram destinados às mulheres. Esse dado corrobora as pesquisas que indicam baixo financiamento de campanhas de mulheres sem que haja incentivos provenientes do Estado. Daí surge a importância do financiamento público de campanhas com reserva de gênero, pois sem ele provavelmente haveria uma quantidade muito menor de recursos sendo investidos nas campanhas femininas. Além disso, é importante perceber que o volume de Outros Recursos destinados às campanhas masculinas representa 73% de todo recurso do FEFC destinado às mulheres, ou seja, trata-se de um robusto aporte financeiro que pode ser determinante para maior sucesso eleitoral de candidatos homens. Em outros termos, mesmo com o financiamento público, a permissão de financiamento de pessoas físicas acaba por ampliar a vantagem financeira dos candidatos homens.

Um detalhe importante e que muitas vezes passa despercebido em algumas análises sobre financiamento eleitoral é o fato de que o repasse de recursos pode ser feito tanto em dinheiro quanto em “recursos economicamente estimados”, que se referem a bens ou serviços contratados ou doados pelos partidos ou pessoas físicas. Esses recursos, para constarem nas

prestações de contas, são valorados pelo doador ou pela empresa contratada. Por exemplo, um partido político, em vez de repassar R\$500 do FEFC para uma candidata, pode usar este recurso para o pagamento de uma gráfica para impressão dos “santinhos”. Nesse caso, o partido informa que doou R\$500 em forma de santinhos e não em forma de dinheiro. O partido pode fazer isso com uma variedade de serviços, inclusive para viabilizar a produção da propaganda eleitoral, o que reduz a autonomia da candidata em decidir como utilizar o recurso que recebeu.

Portanto, o partido pode usar recursos das candidaturas, inclusive do percentual obrigatório destinado às mulheres, para o pagamento de terceiros, mas apenas quando o serviço prestado ocorra em benefício das candidatas. É justamente neste ponto em que reside certo grau de controvérsia, uma vez que não é possível aferir pelos dados das prestações de contas se os recursos foram integralmente e proporcionalmente utilizados em benefício das candidatas. Isso ocorre porque é comum que os partidos contratem produtoras de áudio e vídeo, escritórios de advocacia, agências de publicidade e escritórios de contabilidade e os deixem à disposição de todos os candidatos e as candidatas. Para isso, o partido divide os custos entre as candidaturas por meio de um rateio. No entanto, na análise das respostas às perguntas abertas dos nossos questionários, percebemos candidatas sugerindo desinteresse nesse tipo de prática:

Na prática não funciona [a distribuição do FEFC]. As mulheres não têm acesso a dinheiro nenhum, a desculpa dos partidos é que com esse dinheiro fizeram material pra [*sic*] gente. Mas não temos dinheiro para abastecer o carro, contratar pessoas.⁹⁹

Não recebi nem um centavo, só os santinhos.¹⁰⁰

Abri mão de advogado e contador para que eu pudesse ter minha verba sendo administrada por mim e simplesmente foi depositado em minha conta 5 mil reais que foi a verba que tive para toda minha campanha.¹⁰¹

Este tipo de rateio apareceu em vários momentos de nossa pesquisa como sendo um dos mecanismos que permitiriam o desvio de finalidade da ação afirmativa de incentivo à eleição de mulheres, pois poderia ser facilmente utilizado para outros fins. Houve denúncia sobre o caso do PSL, em que a ex-candidata aponta que, no começo da campanha, o partido indicou que não havia recursos em dinheiro disponíveis, apenas materiais gráficos que seriam impressos com a imagem de dois candidatos homens junto da candidata mulher:

⁹⁹Respondente nº 75 do questionário aplicado, PHS.

¹⁰⁰Respondente nº 214 do questionário aplicado, PROS.

¹⁰¹Respondente nº 215 do questionário aplicado, PSC.

A informação interna era de que a gente não ia ter fundo partidário, que ia ser uma campanha orgânica. Que por questão de conduta, o Bolsonaro tinha recusado o fundo. Eles falaram que, se eu fizesse [uma casadinha] com Bivar, eu ia me dar bem. Eles fizeram o material e me mandaram buscar. Mas eu não gostei. O material tinha eu, o Bivar e o Bolsonaro. O combinado era que haveria material só meu. E o que fez com o material? Praticamente não entreguei. Alguns amigos cortaram a foto do Bivar e colaram em carros o meu rosto e o do Bolsonaro. A assessoria não gostou. [...] O partido não gostou que eu desisti da casadinha, passei a ser vista como traidora. Talvez isso justifique eles terem me depositado minutos antes de o banco fechar, na sexta antes da eleição.¹⁰²

O caso do PSL refere-se à denúncia feita por uma série de candidatas acerca do desvio de recursos da cota das mulheres para empresas de familiares do presidente do partido, com o argumento de que estas empresas estariam prestando serviço em benefício das candidatas, fato que as candidatas negaram.

Por isso, a possibilidade de o partido destinar recursos do FEFC em forma de materiais ou serviços torna a análise das receitas e dos gastos mais complexa. Em primeiro lugar, porque se torna difícil aferir se os prestadores de serviço contratados pelo partido e pagos por meio do rateio prestaram serviço aos candidatos e às candidatas na mesma proporção do investimento individual feito pela “cota-parte”, bem como se o serviço ocorreu em benefício da candidata. Em segundo lugar, porque se trata de um recurso economicamente estimado, ou seja, como o nome diz, trata-se de uma estimativa de quanto o bem ou serviço vale, podendo ser subestimado ou supervalorizado.

Portanto, consideramos importante investigar quanto recurso correspondeu aos repasses estimáveis. Na Tabela 11, distribuímos os recursos de acordo com a sua natureza (financeira ou estimável) e a qual origem esse recurso esteve atrelado.

Tabela 11 – Recursos destinados às candidaturas à CD em relação à Natureza do Recurso, 2018

Natureza do Recurso	Homens (R\$)	% H	Mulheres (R\$)	% M	Total por Natureza (R\$)	% em Relação ao Valor Total de Recursos
FEFC Estimável	11.308.992,87	56,56	8.687.349,11	43,44	19.996.341,98	1,48
FEFC Financeiro	622.145.140,76	75,68	199.891.042,88	24,32	822.036.183,64	60,71
FP Estimável	14.288.189,40	70,52	5.972.778,12	29,48	20.260.967,52	1,50
FP Financeiro	122.769.575,14	72,11	47.493.958,39	27,89	170.263.533,53	12,58
Outros Recursos Estimáveis	36.266.954,72	78,15	10.140.063,42	21,85	46.407.018,14	3,43
Outros Recursos Financeiros	247.402.080,36	89,97	27.589.779,86	10,03	274.991.860,22	20,31
Total	834.368.632,75		299.774.971,78		1.134.143.604,53	100,00

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

¹⁰² Item 63 do Inventário de Notícias, Apêndice I.

É possível notar que, entre os recursos economicamente estimáveis provenientes do FEFC, há uma proximidade maior entre os percentuais de homens e mulheres (sendo 56,56% destinados a homens e 43,44% a mulheres), o que demonstra uma concentração maior de recursos estimáveis em campanhas femininas (considerando os percentuais ideais, que deveriam ser 67,8% para homens e 32,2% para mulheres). No entanto, somando-se todos os recursos estimáveis (FEFC, FP e Outros Recursos), os recursos estimáveis representaram apenas 6,41% de todo o investimento eleitoral realizado, demonstrando que os recursos financeiros foram o tipo de recurso mais investido.

Outro detalhe importante de ser considerado na análise das receitas é quanto recurso foi destinado aos candidatos e às candidatas que concorriam à reeleição e que não concorriam à reeleição. Essa análise é necessária porque, como vimos na constituição das ações afirmativas, houve uma negociação no âmbito do Congresso Nacional, quando da aprovação do FEFC, em que a maioria dos partidos indicou que investiria grande monta de recurso na campanha à reeleição dos deputados e das deputadas federais (e de senadores e senadoras), caso o FEFC fosse aprovado. Para esta análise, na Tabela 12, distribuimos os recursos apenas do FEFC de acordo com a variável reeleição ou não reeleição. Nota-se que 50,7% do FEFC foram destinados a candidaturas à reeleição, enquanto 49,3% a candidaturas que não concorriam à reeleição.

Tabela 12 – FEFC destinado às candidaturas à CD em relação à Reeleição, 2018

Candidaturas	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Reeleição	358.297.750,44	83,93	68.613.399,23	16,07	426.911.149,67	50,70
Não Reeleição	275.156.383,19	66,28	139.964.992,76	33,72	415.121.375,95	49,30
Total	633.454.133,63	75,23	208.578.391,99	24,77	842.032.525,62	100,00

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Se considerarmos que o número de candidatos e candidatas que concorriam à reeleição foi significativamente inferior ao daqueles/as que não estavam nesta situação, podemos afirmar que houve concentração de recursos públicos nas campanhas de quem estava no exercício do mandato. Embora a literatura já tenha demonstrado maior interesse dos partidos em reeleger quem está no poder, dado o menor risco eleitoral, neste caso, até mesmo os recursos das ações afirmativas foram utilizados para a manutenção de quem já ocupava espaço na esfera de representação. Isso também foi percebido pelas candidatas:

Fui candidata pelo [...], todo o investimento financeiro foi apostado na reeleição da deputada federal [...], provavelmente os interesses de cargos tenham falado mais alto. Com o sistema atual, é impossível o ingresso de pessoas novas na política, tudo converge para permanência eterna de quem está no poder.¹⁰³

Os dados combinados com o trecho indicam um conflito no grupo “candidatas”, deixando, de um lado, as mulheres que já ocupavam cargo na Câmara dos Deputados e, de outro, as que almejavam um dia ocupar.

O investimento das candidaturas femininas também precisa ser investigado de acordo com a natureza do investimento. Em nossa investigação, percebemos uma série de conflitos que têm origem na forma como o apoio dos partidos chega até as candidatas: se na forma de recursos financeiros ou de recursos economicamente estimáveis. Para interpretar os motivos desses conflitos, na Tabela 13, identificamos quanto destes dois tipos de recursos foram destinados às candidaturas em virtude do gênero e da situação de reeleição.

Tabela 13 – Natureza do Investimento do FEFC nas candidaturas à CD em relação à Reeleição/Gênero, 2018

Natureza	Homem Reeleição		Mulher Reeleição		Homem N Reeleição		Mulher N Reeleição	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Financeiro	354.500.617,20	43,12	67.448.596,94	8,21	267.644.523,56	32,56	132.442.445,94	16,11
Estimável	3.797.133,24	19,99	1.164.802,29	5,83	7.511.859,63	37,57	7.522.546,82	37,62

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Na categoria Reeleição, é possível perceber que houve menor percentual de investimento estimável (5,83%) e um maior investimento financeiro (8,21%) em mulheres. Vale lembrar que nesta categoria concorriam apenas 46 mulheres. Por sua vez, na categoria Não Reeleição, as mulheres receberam investimento estimável (37,62%) muito superior ao investimento financeiro (16,11%). A diferença é maior do que se comparado aos homens que também não concorriam à reeleição, em que os investimentos estimáveis representaram 37,57% e os financeiros 32,56%. Assim, para aferirmos melhor a distribuição de recursos de acordo com o critério de reeleição ou não reeleição, foi necessário avaliar partido a partido.

Na Tabela 14, selecionamos o valor total recebido por homens e mulheres de acordo com a situação “reeleição” e “não reeleição” e o dividimos pelo número de candidatos e candidatas de cada partido que concorriam em cada uma dessas situações, extraindo uma média de investimento. A média de investimento só poderia ser calculada dentro desses segmentos por partido, pois, se calculássemos de forma geral, poderíamos encontrar candidatas que

¹⁰³ Respondente nº 123 do questionário aplicado, PV.

receberam muito pouco e outras que receberam grande monta, desvirtuando o cálculo da média. No entanto, ao perceber um investimento equilibrado, pudemos traçar os valores médios, que servem apenas para comparação em relação às candidaturas à não reeleição. Ao final da tabela, indicamos a mediana dos valores médios, permitindo que façamos comparações mais adequadas.

Tabela 14 – Valor Médio e Mediana do FEFC investido nas candidaturas à CD em relação à Reeleição, 2018

Partido	Valor Médio Homem Reeleição	Valor Médio Mulher Reeleição	Valor Médio Homem Não Reeleição	Valor Médio Mulher Não Reeleição
MDB	R\$ 1.455.630,56	R\$ 2.218.235,54	R\$ 124.386,31	R\$ 108.951,34
PT	R\$ 887.111,96	R\$ 999.650,93	R\$ 116.769,88	R\$ 127.534,22
PSDB	R\$ 883.586,50	R\$ 2.111.684,48	R\$ 141.576,79	R\$ 119.556,66
PP	R\$ 1.374.676,27	R\$ 1.900.000,00	R\$ 238.720,29	R\$ 333.033,50
PSB	R\$ 1.263.698,62	R\$ 1.355.000,00	R\$ 91.328,22	R\$ 129.235,91
PR	R\$ 1.205.587,40	R\$ 1.365.622,53	R\$ 188.067,94	R\$ 105.969,98
PSD	R\$ 767.639,60	-	R\$ 193.502,09	R\$ 126.174,79
DEM	R\$ 830.365,80	R\$ 1.415.517,65	R\$ 108.164,82	R\$ 58.002,88
PRB	R\$ 818.162,48	R\$ 1.037.500,00	R\$ 141.128,15	R\$ 96.261,29
PTB	R\$ 1.288.153,15	R\$ 1.858.363,50	R\$ 163.502,30	R\$ 191.200,99
PDT	R\$ 482.526,98	R\$ 1.175.000,00	R\$ 22.522,18	R\$ 25.677,75
SOLIDARIEDADE	R\$ 879.665,79	-	R\$ 100.620,05	R\$ 72.669,98
PODE	R\$ 749.837,86	R\$ 1.156.538,29	R\$ 22.055,45	R\$ 35.323,48
PSC	R\$ 731.020,24	R\$ 1.927.522,67	R\$ 85.103,89	R\$ 65.901,69
PC do B	R\$ 1.111.819,78	R\$ 1.221.590,44	R\$ 73.460,18	R\$ 90.824,56
CIDADANIA	R\$ 1.216.509,46	R\$ 1.168.128,11	R\$ 84.152,04	R\$ 72.787,67
PV	R\$ 200.000,00	R\$ 1.103.437,84	R\$ 50.694,13	R\$ 37.193,10
PSOL	R\$ 366.721,65	R\$ 298.597,53	R\$ 6.985,20	R\$ 13.713,09
PROS	R\$ 695.158,05	R\$ 1.294.401,68	R\$ 48.185,36	R\$ 54.512,87
PHS	R\$ 1.078.290,45	-	R\$ 16.059,44	R\$ 14.448,08
AVANTE	R\$ 896.297,41	-	R\$ 15.386,72	R\$ 18.233,76
REDE	R\$ 725.000,00	-	R\$ 7.735,60	R\$ 13.408,95
PATRIOTA	R\$ 414.409,67	-	R\$ 9.940,12	R\$ 13.266,06
PSL	R\$ 133.188,81	-	R\$ 8.463,62	R\$ 9.236,12
PTC	-	-	R\$ 19.408,25	R\$ 11.379,15
PRP	-	-	R\$ 15.227,73	R\$ 5.724,65
DC	R\$ 0,00	-	R\$ 3.688,55	R\$ 8.799,62
PMN	-	-	R\$ 16.406,03	R\$ 35.188,33
PRTB	-	-	R\$ 4.331,94	R\$ 2.623,06
PSTU	-	-	R\$ 1.032,91	R\$ 1.716,84
PPL	R\$ 58.000,00	-	R\$ 1.009,69	R\$ 1.980,98
PCB	-	-	R\$ 11.256,52	R\$ 14.805,89
PCO	-	-	R\$ 1.057,50	R\$ 1.886,36
PMB	-	-	R\$ 1.774,55	R\$ 17.754,90

NOVO	-	-	-	-
MEDIANA	R\$ 824.264,14	R\$ 1.294.401,68	R\$ 22.288,81	35.255,91

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Ao observarmos os valores médios investidos pelos partidos que tinham candidatas concorrendo à reeleição, percebe-se que, em praticamente todos eles, os valores foram superiores a R\$1.000.000, exceto no PSOL (R\$298.597,53) e no PT (R\$999.650,93) – que se aproximou bastante de R\$1.000.000. Em relação aos homens, também houve uma tendência de alto investimento, mas com maior variação entre os partidos. Assim, a mediana de investimento dos recursos do FEFC em mulheres à reeleição foi de R\$1.294.401,68, e em homens à reeleição de R\$824.264,14. Já em comparação com os valores médios destinados às candidaturas que não concorriam à reeleição, os valores foram majoritariamente inferiores, sendo a mediana de investimento em homens de R\$22.288,81 e em mulheres de R\$35.255,91.

Como dissemos, não é possível afirmar que as mulheres que não concorriam à reeleição receberam mais do que homens, uma vez que os valores podem variar fortemente de candidata a candidata e de candidato a candidato, uma vez que o grupo de “não reeleição” possui muitos indivíduos com chances eleitorais heterogêneas. No entanto, devido ao fato de o grupo das pessoas que concorriam à reeleição ser reduzido, é possível afirmar que as mulheres candidatas à reeleição foram proporcionalmente mais beneficiadas com recursos do FEFC do que os homens candidatos à reeleição e do que as demais candidaturas que não concorriam à reeleição. Para assegurar essa afirmação, avaliamos cada um dos investimentos recebidos pelas candidatas à reeleição e percebemos que a candidata com o menor recebimento de recursos foi Luiza Erundina, do PSOL de São Paulo (cerca de R\$298.000 do FEFC), seguida da Professora Marcivânia, do PCdoB do Amapá (cerca de R\$800.000 do FEFC e de R\$96.500 do Fundo Partidário). As demais candidatas receberam entre R\$967,00 a R\$2.400,00, sendo Cristiane Yared, do PR do Paraná, a que mais recebeu recursos dos fundos públicos. Em relação aos homens candidatos à reeleição, 185 receberam menos de R\$1.000.000 do FEFC e 174 receberam acima de R\$1.000.000. O deputado Lelo Coimbra, do MDB do Espírito Santo, foi o que mais recebeu recursos do FEFC (cerca de R\$2.300.000) e o deputado Mainha, do PP do Piauí, o que mais recebeu recursos somados do FEFC e do Fundo Partidário (totalizando cerca de R\$2.400.000).

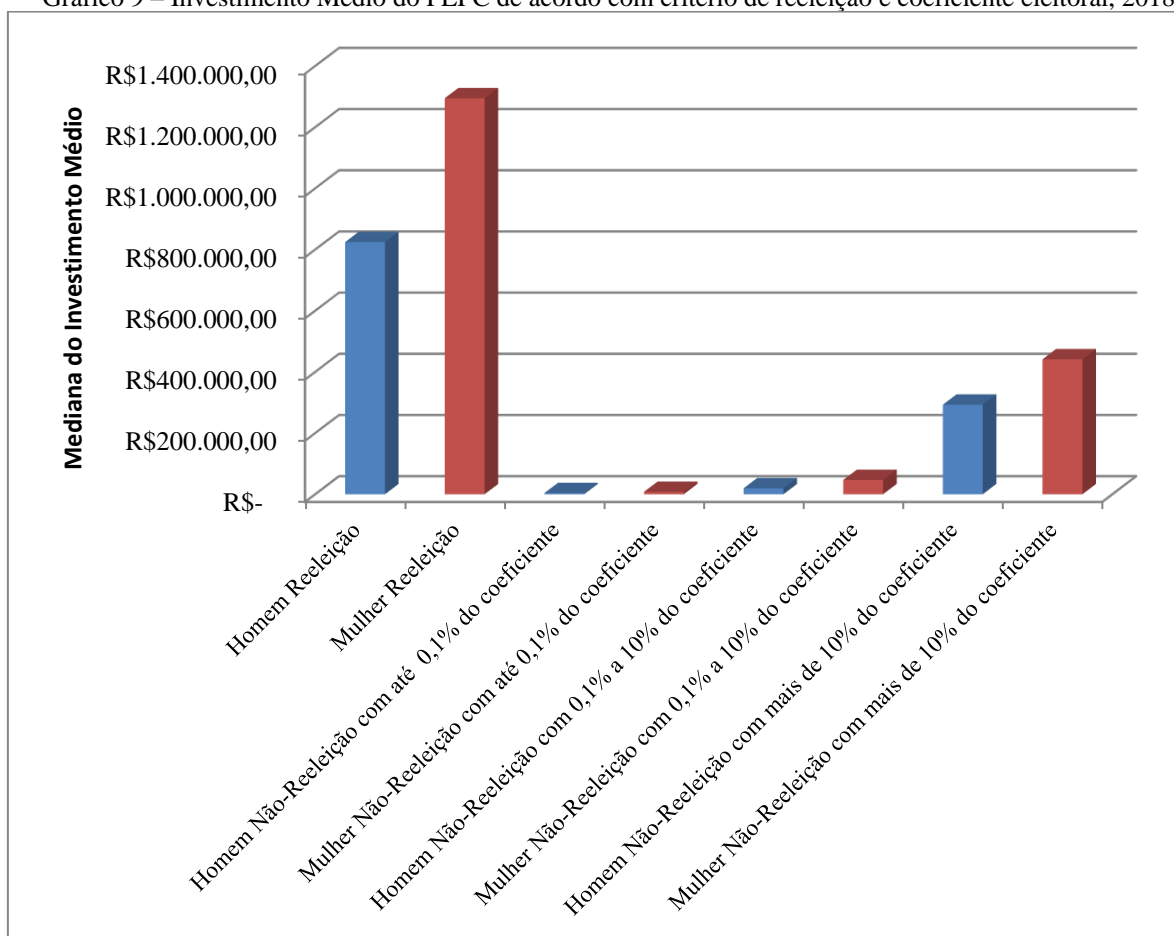
Em relação às causas do cenário de maior equilíbrio entre o recebimento de recursos pelas mulheres candidatas à reeleição, além de os partidos terem interesse em investir nestas candidatas, os partidos também precisavam cumprir a cota de financiamento feminino e o

acordo feito com suas bancadas no Congresso Nacional quando da aprovação do FEFC e da “compra de passes” durante o período da janela partidária. Assim, era estrategicamente interessante destinar boa parte dos recursos a quem já estava no exercício do mandato, para, só em seguida, distribuir o restante às demais candidatas que não concorriam à reeleição.

Para verificar se de fato os valores destinados a quem concorria à reeleição eram efetivamente superiores às demais clivagens, foi necessário analisarmos os recursos de acordo com a segmentação pelo coeficiente eleitoral. Essa análise é interessante porque agrupa, na categoria de candidaturas que atingiram mais de 10% do coeficiente eleitoral e que não concorriam à reeleição, aqueles candidatos e candidatas que tiveram “fôlego eleitoral”, ou seja, efetivamente realizaram campanhas, tinham apelo eleitoral ou experiência política acumulada – características que são mais facilmente diagnosticadas pelo partido político no momento do recrutamento, da formação das listas e da destinação de recursos. Em outras palavras, quem atingiu mais de 10% do coeficiente eleitoral tinha chances de ganhar, e essas chances normalmente são diagnosticadas pelo partido com antecedência, o que acaba sendo determinante para um investimento maior nestas campanhas.

Porém, de acordo com o Gráfico 9, em que comparamos as medianas entre os valores investidos nas candidaturas com base no critério de reeleição e do coeficiente eleitoral, podemos perceber que mesmo o montante médio destinado às candidaturas que passaram de 10% do coeficiente eleitoral não chega perto do montante médio dos recursos destinados a quem concorria à reeleição.

Gráfico 9 – Investimento Médio do FEFC de acordo com critério de reeleição e coeficiente eleitoral, 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

No Apêndice V, é possível conferir a distribuição dos valores médios que integraram o Gráfico 8 de acordo com cada partido, permitindo uma avaliação mais acurada das variações entre as siglas. Identificamos que, enquanto o investimento mediano nas candidatas à reeleição foi de R\$1.294.401,68, nas mulheres não candidatas à reeleição que atingiram mais de 10% do coeficiente eleitoral, o valor mediano foi de R\$441.000.

Em estudo também realizado sobre as receitas relativas às candidaturas a deputada federal em 2018, Sacchet (2020) avaliou todos os investimentos feitos a candidatos e candidatas, excluindo-se quem teve zero votos e considerando os recursos de partidos políticos, ou seja, a soma do FEFC e do FP. Ao analisar a relação entre voto e recebimento de recurso, definiu critérios de desempenho eleitoral, ou seja, quanto menos dinheiro e mais votos, maior o desempenho da candidata e maior a responsividade do partido à cota de mulheres no financiamento eleitoral. Assim, ao avaliar a responsividade de cada partido, a autora identificou que as candidatas dos partidos de direita e centro tiveram menor desempenho, enquanto as candidatas com maior desempenho foram as dos partidos de esquerda.

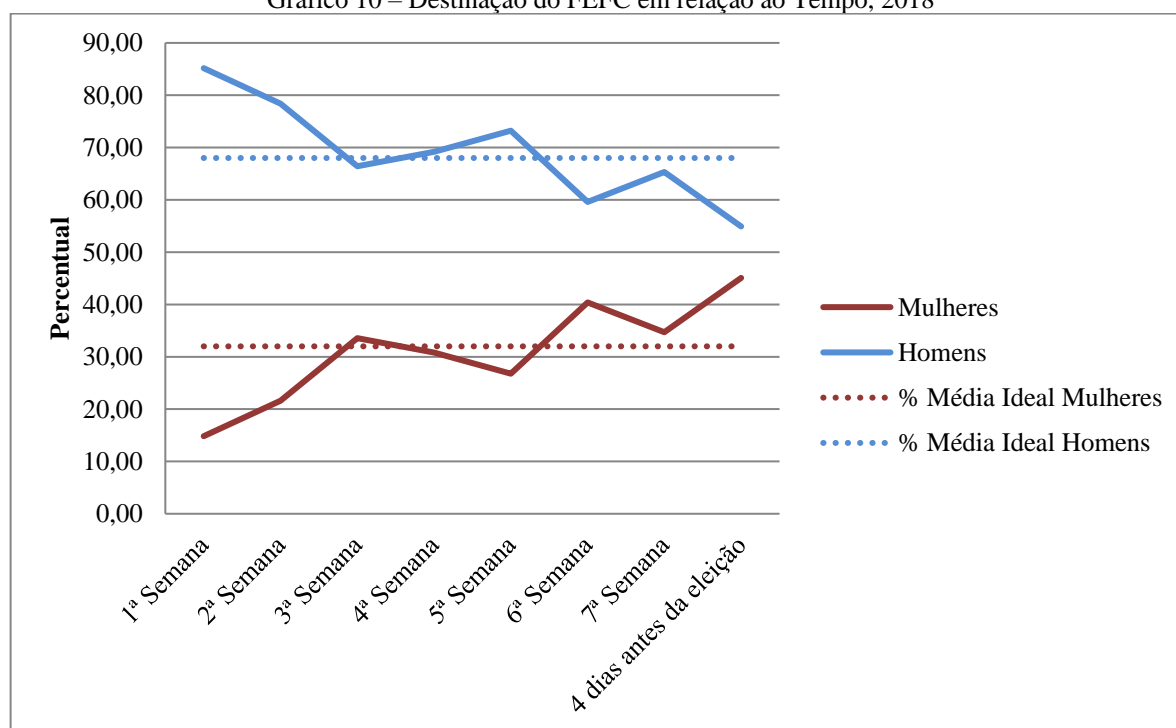
No *cluster* dos partidos menos responsivos estão: Podemos, Avante, PDT, PHS, PSC e PSL. Ou seja, com exceção do PDT, que é classificado na maioria dos estudos como de esquerda, os demais partidos são de direita ou centro-direita. Há um predomínio nesse agrupamento de partidos menos ideológicos e mais fisiológicos, partidos do chamado centrão, os quais tendem a definir suas agendas de acordo com a conveniência do momento e apoiar tanto governos de direita quanto de esquerda ou centro. No *cluster* dos partidos de responsividade intermediária encontram-se a maioria dos partidos, 13 deles. Aqui é onde há maior variação ideológica. Esse *cluster* é constituído por seis partidos de direita (Democratas, Novo, PP, PR, PRB, PSD), quatro de centro (MDB, PROS, PTB Solidariedade) e três de esquerda (PT, PSB e PPS). No *cluster* dos mais responsivos ficaram dois partidos de esquerda (PSOL e PCdoB) e um de centro (PSDB). Ou seja, 2/3 dos partidos nesse *cluster* são de esquerda. (SACCHET, 2020, p. 100).

O resultado da análise de Sacchet (2020) é que, embora mais mulheres tenham sido eleitas em 2018, houve pouco comprometimento dos partidos em promovê-las eleitoralmente.

Para avaliarmos este baixo comprometimento dos partidos, uma vez que a autora já relacionou o desempenho da receita em relação ao voto, observamos outro elemento importante: o momento em que a candidata recebe o dinheiro. Tomaremos como base um dos trechos da notícia anteriormente apresentada sobre o caso do PSL, em que a ex-candidata afirma que teve o recurso depositado pelo partido na sexta-feira antes da eleição, ou seja, em prazo que inviabilizou o uso do recurso.

No Gráfico 10, apresentamos a evolução dos investimentos do FEFC de acordo com o tempo de recebimento pela candidata ou pelo candidato em sua conta bancária. Essa análise é importante porque, quanto antes a candidatura receber recursos, mais chances terá de utilizar o recurso de forma eficiente, traçando estratégias de investimento, contratando empresas, realizando pagamento de pessoal etc. Recursos recebidos no fim da eleição podem ser desperdiçados ou, caso não sejam utilizados para quitar compromissos financeiros, devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional (no caso do FEFC) ou à conta do próprio partido (no caso do Fundo Partidário).

Gráfico 10 – Destinação do FEFC em relação ao Tempo, 2018

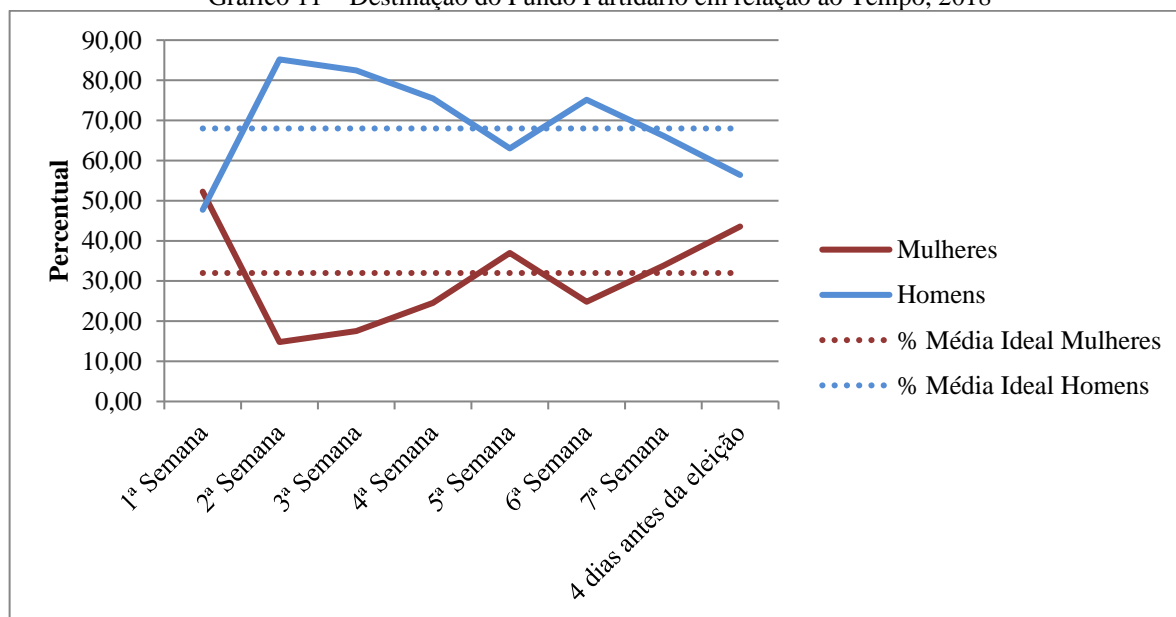


Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Na 1ª semana, houve alta destinação de recursos aos homens e baixa destinação às mulheres. À medida que se aproxima da eleição, há destinação mais coerente em relação à média ideal. No entanto, entre quinta-feira e o domingo de eleição, houve alta destinação proporcional de recursos às mulheres e menor aos homens, o que é indício do baixo comprometimento dos partidos em relação ao uso eficiente do recurso pelas candidatas. Por mais que se possa dizer que os recursos investidos na reta final de campanha são importantes, aqui não se trata do uso do recurso, mas do seu recebimento, ou seja, a quatro dias da eleição é inviável realizar novas produções audiovisuais, imprimir materiais gráficos e ainda os distribuir. Tal fenômeno, atrelado às denúncias de mau uso do recurso das mulheres, pode ser indício de que os partidos destinaram o recurso na reta final para simplesmente “cumprirem a cota”, sem o compromisso de que fossem bem investidos, uma vez que os investimentos mais vultuosos ocorreram no começo da campanha, aos homens.

Para avaliar melhor esse cenário, também comparamos os investimentos provenientes do Fundo Partidário em relação ao tempo. Assim, no Gráfico 11, percebemos que, diferente do FEFC, a destinação inicial foi maior para mulheres e menor para homens (em relação à média proporcional ideal) e equilibrada em termos de volume de investimento. Em seguida, na segunda semana, houve destinação maior para homens e mulheres e, a quatro dias da eleição, há nova concentração às mulheres.

Gráfico 11 – Destinação do Fundo Partidário em relação ao Tempo, 2018

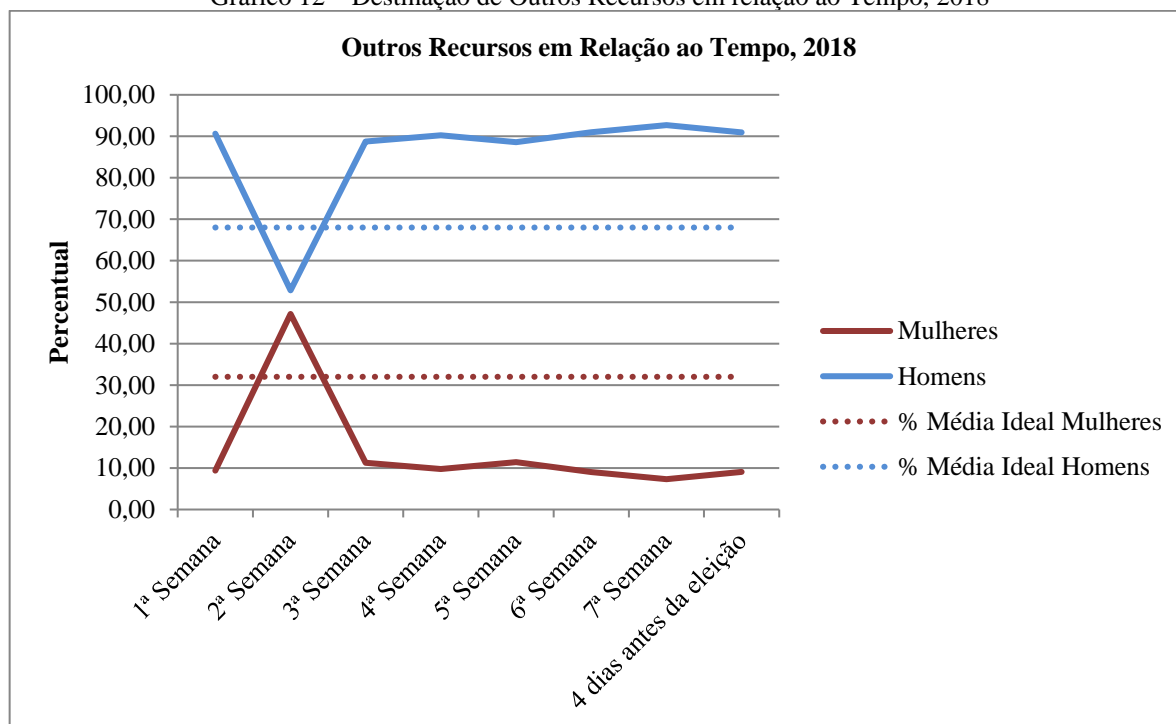


Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

O gráfico mostra uma distribuição de recursos mais coerente, dando oportunidade às candidatas que receberam os recursos no início de utilizá-los de maneira eficiente e por mais tempo. Mesmo com maior equilíbrio, ainda há tendência de se destinar, na reta final, os recursos às mulheres, uma vez que existe uma cota a ser cumprida. Além disso, a alta diferença de recebimento do FEFC por homens e mulheres na primeira semana de campanha e do Fundo Partidário na segunda semana de campanha leva a crer que primeiro os partidos investiram os valores do FEFC, para então investirem os recursos de suas próprias reservas bancárias.

Poderíamos ser levados à interpretação de que maior recebimento de recursos por homens no começo e por mulheres na reta final poderia ser um padrão de financiamento, mas, com a análise dos Outros Recursos, apresentada no Gráfico 12, percebemos que a maior distribuição de recursos às mulheres na reta final de campanha não é padrão. Uma vez que, em relação aos Outros Recursos, não há obrigatoriedade de destinação mínima às mulheres e em se tratando de doações de terceiros, de autofinanciamento ou de venda de bens e serviços, o maior volume ocorre no começo na campanha, também com alta diferença entre mulheres e homens. Isso demonstra que houve alto interesse pelos homens por receitas no começo da campanha; na segunda semana, as mulheres obtêm um maior percentual de receitas; porém, em seguida, a diferença proporcional se mantém até o fim. Isso demonstra que, quando não se trata de dinheiro público, não há concentração de recursos sendo destinados às mulheres nos últimos quatro dias antes da eleição.

Gráfico 12 – Destinação de Outros Recursos em relação ao Tempo, 2018



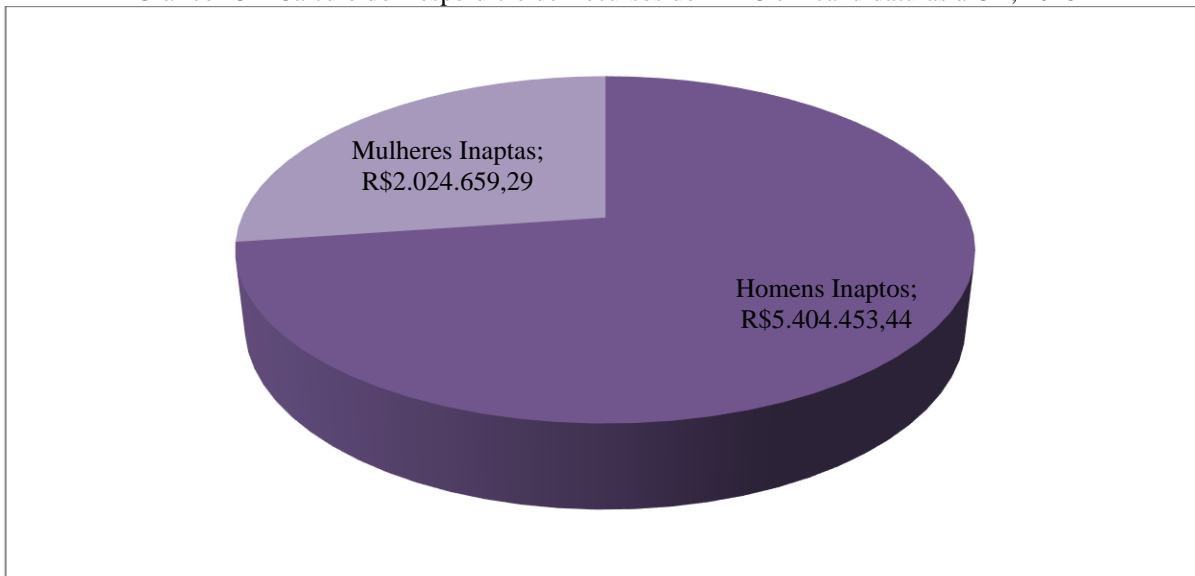
Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

O aumento proporcional de recursos às mulheres no fim da eleição parece-nos ser uma característica própria do financiamento público das campanhas eleitorais em que há a incidência de cota. Por isso, quando consideramos as notícias de mau uso dos recursos e as falas das ex-candidatas, podemos corroborar a afirmação de Sacchet (2020) de que existe baixo comprometimento dos partidos políticos em relação à eficácia da ação afirmativa. Afinal, uma vez que o partido recebe todo o recurso no começo da campanha, por que esperar até o dia das eleições para distribuir o dinheiro às mulheres? Caso o partido estivesse esperando o desenrolar da campanha para identificar em quem investir mais dinheiro, faria a destinação do recurso nas duas últimas semanas, e não a partir da última quinta-feira antes das eleições – período em que passam a existir uma série de restrições, além de ser o último dia de veiculação do HGPE para as candidaturas à Câmara dos Deputados.

Para finalizar a análise das receitas, consideramos importante identificar quanto recurso foi destinado pelos partidos às candidaturas declaradas inaptas pela Justiça Eleitoral. Uma vez que a avaliação da documentação pela Justiça é feita no decorrer da campanha eleitoral, há candidaturas que recebem recursos públicos, mas acabam sendo impedidas de competir. No entanto, elas podem ter recebido recursos públicos que, ao não estarem mais disponíveis aos partidos ou terem sido gastos, não puderam ser reinvestidos em outras candidaturas, o que

consiste, em nossa avaliação, como desperdício. No Gráfico 13, avaliamos o desperdício dos recursos do FEFC em relação ao gênero de candidatos e candidatas à Câmara dos Deputados.

Gráfico 13 – Cálculo do Desperdício de Recursos do FEFC em candidaturas à CD, 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

O gráfico demonstra que R\$2.024.659 foram investidos em candidaturas de mulheres que foram consideradas inaptas, enquanto R\$5.404.453 foram investidos em candidaturas de homens na mesma situação. Ao todo, 98 mulheres e 161 homens que foram considerados inaptos receberam algum recurso, configurando uma média de desperdício de R\$33.000 para homens e R\$22.000 para mulheres.

A análise das receitas permitiu que identificássemos controvérsias em relação às categorias de candidatos e candidatas que foram mais ou menos beneficiadas com a distribuição dos recursos do FEFC, bem como o baixo comprometimento dos partidos em promover a execução eficiente das ações afirmativas para eleição de mais mulheres. O que se pôde perceber foi alto investimento para manter as mulheres que já eram detentoras de mandato, o que não é um aspecto necessariamente ruim, uma vez que os homens à reeleição também foram beneficiados com alto volume de recursos. Por isso, caso as mulheres à reeleição não tivessem acesso a grande monta de recursos, teriam um potencial de investimento reduzido em relação aos homens. Mesmo assim, foi possível que recursos chegassem às demais candidatas, em condições proporcionais às dos homens, fazendo com que, de fato, o FEFC seja um mecanismo importante para o financiamento eleitoral das campanhas de mulheres, uma vez que, se elas só contassem com Outros Recursos, suas campanhas provavelmente teriam baixo potencial de investimento em relação aos homens.

6.6 O Investimento nas Ações de Comunicação Eleitoral

Para seguirmos na compreensão de como a obrigatoriedade da destinação de recursos do FEFC para mulheres pode ampliar suas chances eleitorais, é necessário avaliarmos em que os gastos foram realizados, identificando quanto foi investido em ações de comunicação. Isso porque, como vimos na literatura, a visibilidade eleitoral é um recurso importante para o sucesso eleitoral. A fim de ampliar a visibilidade, são necessárias estratégias de comunicação, como a impressão de material gráfico, produção de vídeos, produção de *jingles*, elaboração de pesquisas eleitorais, realização de eventos etc.

Para análise do financiamento das ações de comunicação eleitoral, foi necessário criar uma forma de comparar os valores de cada tipo de despesa. Como os valores são exponencialmente diferentes entre os gêneros e considerando que alguns candidatos e candidatas receberam volume de recurso muito maior ou muito menor do que outros candidatos e candidatas, não poderíamos buscar um método comparativo que se baseasse somente na média ou na mediana. Por isso, avaliamos os investimentos tanto de acordo com a variação ideal, referente ao percentual de homens e mulheres nas listas eleitorais (da mesma forma em que analisamos as receitas), quanto em relação a quanto determinada despesa representou de acordo com o número de votos objetivos por determinado segmento – isso formou o que se chama “custo do voto”. Essas duas formas de análise permitem identificarmos tendências de gastos para mais ou para menos de acordo com o que se esperaria dos candidatos e das candidatas e de acordo com o resultado eleitoral. Em primeiro lugar, somamos todas as despesas feitas por candidatos e candidatas e as segmentamos de acordo com sete tipos de despesa,¹⁰⁴ resultando na distribuição da Tabela 15.

Tabela 15 – Comparação Gastos Brutos e % por Grupo de Despesa em relação ao Gênero, 2018

Grupo de Despesa	Homens (R\$)	% por Grupo de Despesa Homens	Mulheres (R\$)	% por Grupo de Despesa Mulheres
Bens de consumo	1.896.382,10	78,9	506.205,32	21,1
Comunicação Eleitoral	379.573.237,20	80,3	93.043.904,76	19,7
Doações	89.543.165,84	88,5	11.647.132,33	11,5
Equipe	179.730.400,59	78,9	48.099.415,31	21,1
Infraestrutura	14.066.586,08	78,9	3.760.625,13	21,1
Locomoção	205.969.679,78	76,1	64.630.663,46	23,9

¹⁰⁴ Para conferir os elementos que compõem cada tipo de despesa, verificar nossas decisões metodológicas que constam no Capítulo 5, item 5.4.2.2.

Mobilização	118.922.592,01	76,0	37.522.856,35	24,0
Outras	141.979.092,74	73,7	50.734.920,96	26,3
Total	1.131.681.136,34	78,5	309.945.723,62	21,5

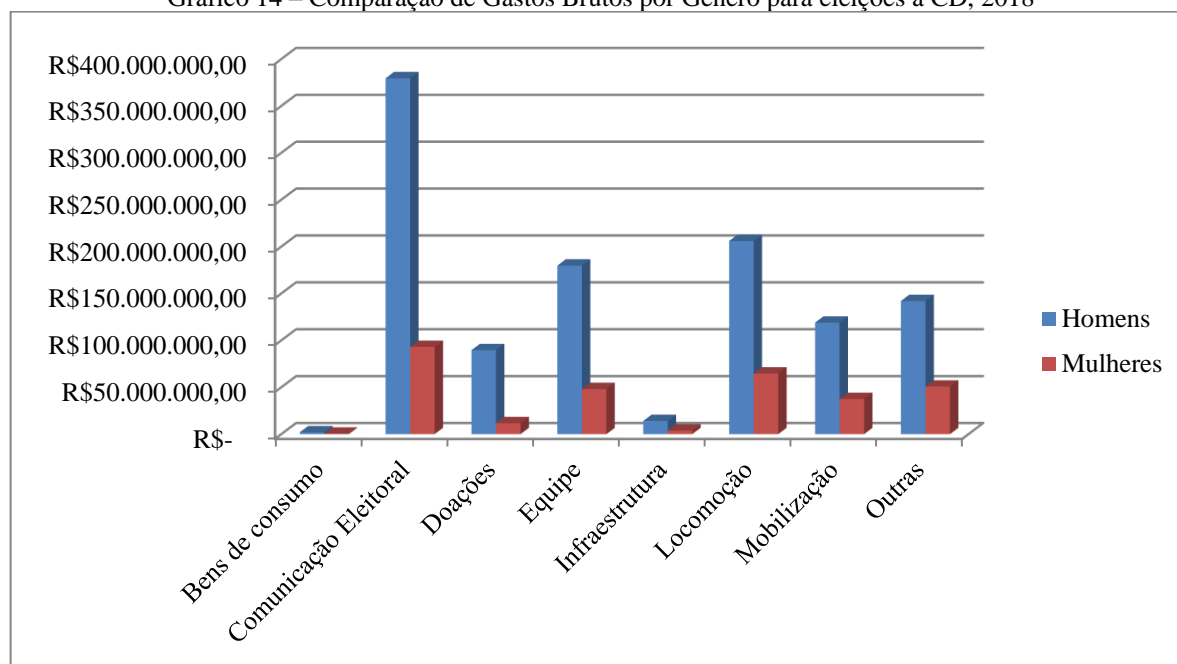
Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Os valores absolutos apontam que a maior diferença entre homens e mulheres esteve no percentual destinado às doações a outros/as candidatos/as, em que apenas 11,5% dos recursos deste tipo de despesa vieram de mulheres, enquanto 88,5% vieram dos homens. Essa despesa corresponde ao financiamento cruzado das candidaturas, ou seja, as “casadinhas” ou “dobradinhas”. É um valor doado a outra candidatura, para que esta tenha recursos para executar estratégias de campanha, com o compromisso de se divulgar conjuntamente a candidatura de quem está doando. Por exemplo, um candidato a deputado federal que não tenha base em determinada cidade do estado pode doar recursos a um candidato a deputado estadual que tenha base naquela cidade. Assim, serão impressos materiais com o número dos dois candidatos, rendendo possíveis votos aos dois. Esta é uma estratégia para buscar ampliar os votos utilizando a candidatura de outra pessoa como vetor de divulgação. No entanto, no caso das mulheres, não estava claro em 2018 se as mulheres poderiam doar recursos da sua cota para fazer “dobradinha” com os candidatos homens. Houve um posicionamento da Justiça de que as mulheres poderiam utilizar este tipo de estratégia se a doação fosse em benefício da mulher candidata, mas os critérios de avaliação deste benefício não estavam plenamente sedimentados. Esse contexto de insegurança pode justificar o menor percentual de doações por parte das mulheres.

O segundo valor absoluto com a maior diferença em relação aos homens estava nas ações de comunicação eleitoral, tendo esse gasto sido composto por 19,7% de recursos das mulheres e 80,3% de recursos dos homens. Além disso, se observamos os valores totais de cada grupo de despesa, perceberemos que a comunicação eleitoral contempla o maior volume absoluto investido tanto por homens quanto por mulheres, o que comprova o fato de que a principal finalidade do FEFC¹⁰⁵ é o estabelecimento de ações de comunicação no âmbito das candidaturas. O Gráfico 14 demonstra, de forma visual, a comparação entre os gastos brutos por gênero com cada grupo de despesa.

¹⁰⁵ Não foi possível diagnosticar qual tipo de despesa foi paga com recursos do FEFC, do Fundo Partidário ou de Outros Recursos. No entanto, independentemente disso, interessa-nos identificar as decisões de investimento de candidatos e candidatas para avaliar quais são considerados os gastos prioritários e os que exigem maior volume de recursos no âmbito das eleições à Câmara dos Deputados. Por isso, a fonte do recurso para análise das despesas pode ser uma variável dispensável.

Gráfico 14 – Comparação de Gastos Brutos por Gênero para eleições à CD, 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Para melhor visualização do percentual investido por cada gênero em cada grupo de despesa, elaboramos a Tabela 16, indicando a variação do gasto efetivo em relação ao gasto referencial esperado da presença de 32,2% de mulheres e 67,8% de homens nas chapas. Assim, fica claro que as mulheres gastaram menos do que o valor referencial em todos os grupos de despesa. Isso ocorre porque a receita derivada dos Outros Recursos causou um *upgrade* no potencial de investimento das campanhas masculinas, fazendo com que tivessem mais recursos à disposição. Estes recursos extras causaram maior investimento nas doações dos homens a outros candidatos e candidatas (+20,69%) e nas ações de comunicação eleitoral (+12,51%).

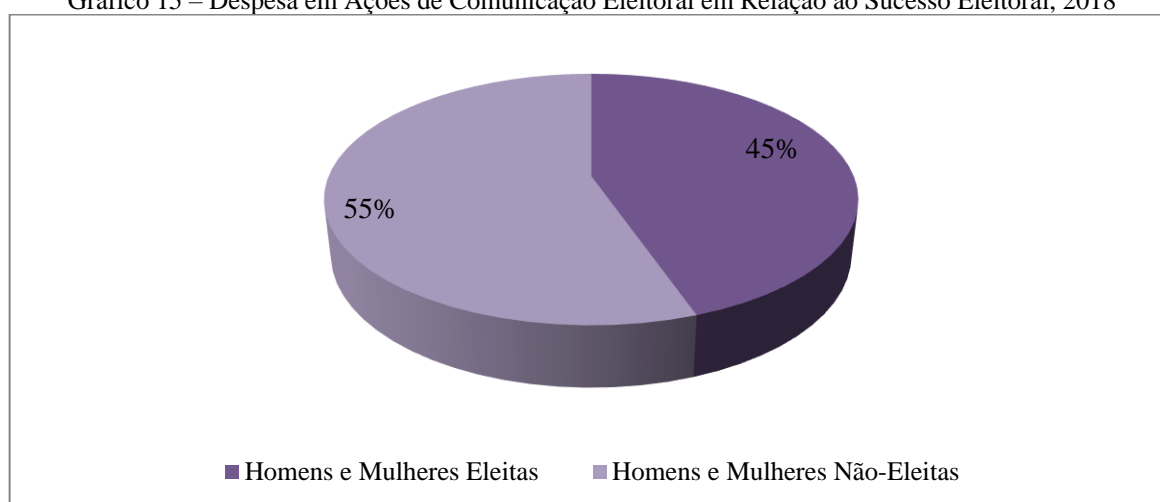
Tabela 16 – Variação de Gastos de Acordo com Valor Referencial, 2018

Grupo de Despesa	Varição em relação ao Referencial Ideal entre os Homens	Varição em relação ao Referencial Ideal entre as Mulheres
Bens de consumo	+11,13	-11,13
Comunicação Eleitoral	+12,51	-12,51
Doações	+20,69	-20,69
Equipe	+11,09	-11,09
Infraestrutura	+11,11	-11,11
Locomoção	+8,32	-8,32
Mobilização	+8,22	-8,22
Outras	+5,87	-5,87

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Para avaliar com mais detalhes os gastos que integraram o grupo “Comunicação Eleitoral”, buscamos identificar os investimentos feitos pelos candidatos e pelas candidatas não mais em virtude de irem à reeleição ou não (como fizemos na aferição das Receitas), mas de acordo com o sucesso eleitoral. Assim, segmentamos os recursos entre quem foi eleito(a) e quem não foi eleito(a), para identificar como os dois grupos fizeram uso dos recursos. Em relação a este critério, o Gráfico 15 demonstra que, de todos os gastos com ações de comunicação eleitoral, 45% foram realizados por homens e mulheres que se elegeram, e 55% por homens e mulheres que não se elegeram.

Gráfico 15 – Despesa em Ações de Comunicação Eleitoral em Relação ao Sucesso Eleitoral, 2018

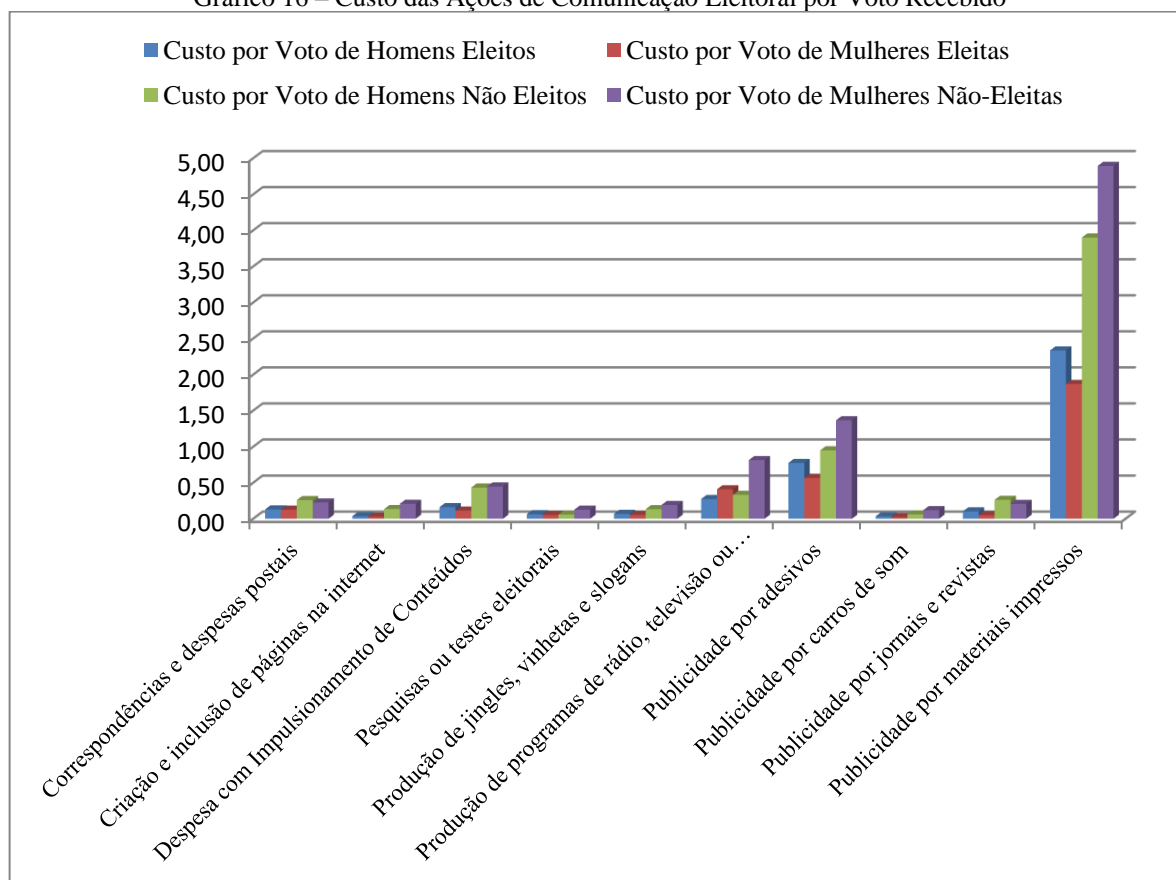


Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Se considerarmos que 45% destes recursos foram realizados apenas por 513 candidaturas, enquanto 55% foram realizados pelas demais 8.075 candidaturas registradas, podemos indicar que há uma relação positiva entre o volume investido em ações de comunicação eleitoral e o consequente sucesso eleitoral.

Para analisarmos os tipos de despesa que integram os gastos com comunicação eleitoral, permitindo que façamos comparações mais interessantes, dividimos o valor investido em homens e mulheres pelo número de votos de cada segmento, resultando no Gráfico 16.

Gráfico 16 – Custo das Ações de Comunicação Eleitoral por Voto Recebido



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do TSE (2018).

É possível notar que o custo dos investimentos feitos para cada voto recebido é maior entre as mulheres não eleitas, com a maior diferença verificada na publicidade por materiais impressos (R\$4,89 por voto). Além disso, há diferenças importantes entre o gasto feito pelas mulheres não eleitas em publicidade por adesivos e a produção de programas de rádio, televisão ou vídeo.

É interessante considerar, a título de reflexão, que a publicidade por materiais impressos é justamente onde a ex-candidata do PSL denunciou que estariam havendo os desvios de finalidade dos recursos do FEFC destinados às mulheres. No entanto, para que não incorramos em viés, traremos exemplo de outros partidos – desta vez do Podemos e do Patriota – para compreendermos por que os gastos com materiais impressos são proporcionalmente maiores em relação ao custo do voto das candidatas não eleitas.

O Item 30 do *corpus* de notícias analisadas (Apêndice I) traz uma reportagem intitulada *Suspeitas de serem 'laranjas', candidatas dizem que foram usadas por partidos em SP: 'Nunca mais vou concorrer'*. Na reportagem, Lurdinha – uma das candidatas que concorreram pelo Patriota de São Paulo – indicou que o partido havia prometido ajudá-la em sua campanha caso

fosse candidata. No entanto, o auxílio financeiro não veio em forma de recursos financeiros, e sim em materiais gráficos, e o valor desta receita passou a constar na sua declaração de contas, que era feita pelo partido:

‘Me encaminharam 12 caixas de material. Com santinho, cartão, mas nenhum centavo para eu ir para rua. Meu genro teve que pagar pessoas para panfletarem para mim’, diz. [...] O site de divulgação de candidaturas e contas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostra que Lurdinha teve receita de R\$ 6.664, valor oriundo do Diretório Nacional e Estadual do Patriota, e nenhuma despesa apresentada. ‘Eu nunca vi esse dinheiro [R\$ 6.664]. Não declarei despesa porque as pessoas foram para rua fazer campanha por mim por conta própria’, disse. [...] O presidente nacional do Patriota, Adilson Barroso, disse ao G1, por telefone, que “não lançou candidatura laranja nem em São Paulo nem no Brasil”. Ele afirmou que mandava dinheiro para as candidatas que “se destacavam” distribuindo material. Segundo ele, o acordo era que o partido entrava com o material e as candidatas, com a mão de obra.¹⁰⁶

Na mesma reportagem, Noemia Fonseca, ex-candidata pelo Podemos, que alcançou 983 votos em 2018, afirma que a deputada federal Renata Abreu havia dito que as candidatas do Podemos paulista iriam concorrer em igualdade de oportunidade. No entanto, na visão de Noemia, essa igualdade não ocorreu:

‘Ela [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 inteirou 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. “Foi imoral na medida em que enganou as mulheres para receber essas quantias mínimas, essas esmolas eleitorais. Eu coloquei inclusive na internet, no Facebook, que ela tinha recebido na época R\$ 1,5 milhão e eu tinha recebido só R\$ 3 mil, falaram que iam até me processar por causa disso”, relatou Noemia.¹⁰⁷

Os trechos da reportagem corroboram os dados que encontramos, uma vez que levam a crer que os partidos investiram recursos nas candidatas mulheres por meio do envio de recursos economicamente estimáveis, principalmente na forma de materiais gráficos e de adesivos e na contratação de produtoras de vídeo (justamente onde há variação para cima do custo por voto das não eleitas). Esse tipo de estratégia adotada pelos partidos demonstra o baixo compromisso em relação à execução das ações afirmativas de incentivo à eleição de mulheres, pois retira da

¹⁰⁶ Item 30 do Inventário de Notícias, Apêndice I.

¹⁰⁷ Item 30 do Inventário de Notícias, Apêndice I, grifo nosso.

candidata a autonomia de decidir no que deve ser investido o recurso a que tem direito. Além disso, no que se refere às estratégias de comunicação eleitoral, as produções gráficas distribuídas pelos partidos normalmente seguem um padrão identitário, com pequenas variações, o que reduz o potencial deste material em contribuir para a construção da imagem pública e para o posicionamento político da candidata, uma vez que a diferenciação entre candidaturas é um elemento fundamental para que o eleitorado tenha a sua atenção atraída e a memória ativada no dia da eleição.

Para termos uma visão global das despesas em relação às três partes que compõem uma campanha eleitoral, conforme sugerido por Panke e Tesseroli (2016), agrupamos os gastos de acordo com as categorias Comunicação, Logística e Governança, e as segmentamos por gênero. Na categoria Comunicação, foram agrupados todos os itens de comunicação eleitoral anteriormente discriminados e as ações de mobilização, que consistem em despesas relativas à realização de comícios, eventos e recursos para distribuição de materiais e realização de campanha de rua. Na Tabela 17, é possível perceber que a categoria Comunicação contempla quase o total da soma das outras duas categorias, indicando que, de fato, é para onde são destinados os maiores esforços financeiros das campanhas eleitorais.

Tabela 17 – Despesas de candidatos/as a deputado/a federal por Área de Campanha, 2018

Área de Campanha	Homens (R\$)	%H	Mulheres (R\$)	%M	Total por Categoria	Varição em relação ao Valor Referencial p/ Mulheres
Comunicação	498.495.829,21	79,24	130.566.761,11	20,76	629.062.590,32	-11,44
Logística	282.740.456,54	78,06	79.474.052,87	21,94	362.214.509,41	-10,26
Governança	231.522.258,58	78,77	62.382.053,29	21,23	293.904.311,87	-10,97
Total	1.012.758.544,33	78,80	272.422.867,27	21,20	1.285.181.411,60	-11,00

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE (2018).

A avaliação da variação em relação ao valor referencial para mulheres indica, por outro lado, que as despesas em Comunicação ocorreram em maior proporção nas campanhas masculinas. Isso porque, se usarmos como parâmetro a presença de homens nas listas, o valor gasto por eles deveria ter sido próximo de R\$337.000.000, no entanto, o valor investido pelos homens em Comunicação chegou a R\$498.000.000. Também nas categorias Logística e Governança houve maior investimento por parte dos homens, fato possível, como vimos, graças ao aporte financeiro advindo do autofinanciamento, de doações e outras fontes que beneficiaram majoritariamente as candidaturas masculinas.

Observamos na Tabela 18 que, em relação à despesa realizada por cada categoria e dividida pelo número de votos de cada segmento, o custo por voto das mulheres não eleitas foi o maior dentre os demais, sendo a despesa com ações de comunicação 2,8 vezes maior do que a realizada pelas mulheres eleitas (que tiveram o menor custo por voto dentro desta categoria). Além disso, é peculiar perceber que o custo total por voto dos homens eleitos foi exatamente o mesmo do custo total do voto das mulheres eleitas, ou seja, R\$10,15.

Tabela 18 – Despesas por Área de Campanha em Relação ao Custo do Voto, 2018

Categoria	Composição do Custo por Voto de Homens Eleitos (R\$)	Composição do Custo por Voto de Mulheres Eleitas (R\$)	Composição do Custo por Voto de Homens Não-Eleitos (R\$)	Composição do Custo por Voto de Mulheres Não-Eleitas (R\$)
Comunicação	5,06	4,53	8,80	12,84
Logística	2,84	3,35	5,05	7,80
Governança	2,25	2,27	4,23	6,02
Custo Total por Voto (R\$)	10,15	10,15	18,08	26,67

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Os dados demonstram que o investimento mais eficiente ocorreu entre as candidaturas de homens e mulheres que se elegeram, pois a despesa por voto conquistado foi menor do que entre os candidatos homens que não se elegeram (R\$18,08) e entre as mulheres candidatas que não se elegeram (R\$26,67). Observar a despesa por voto levando em consideração o que se gastou e não o que se recebeu permite, a nosso ver, uma análise mais eficaz deste tipo de medida. Isso porque houve situações em que candidatos e candidatas devolveram recursos aos cofres públicos, mesmo entre aqueles/as que atingiram o sucesso eleitoral. É o caso da candidata Leandre, eleita pelo PV paranaense, que teve 123.958 votos e uma receita de R\$1.200.000, mas utilizou apenas R\$884.000, tendo devolvido a diferença ao Tesouro Nacional.

Por isso, graças à aferição de um resultado exatamente igual (R\$10,15) da despesa por voto realizada por homens e mulheres que atingiram o sucesso eleitoral na competição à Câmara dos Deputados, foi possível determinar esse valor como referência média que poderia ser multiplicada de acordo com a quantidade de votos necessária para atingir 10% do coeficiente eleitoral, o que poderia determinar o custo médio necessário para que uma candidatura atinja o patamar mínimo de elegibilidade. No entanto, como este número é um valor médio, pode ocultar variações regionais que ocorrem não necessariamente em virtude do partido, mas das dinâmicas eleitorais de cada unidade federativa. Assim, também calculamos o custo do voto de cada homem eleito e mulher eleitos à Câmara dos Deputados e extraímos a média de acordo

com o número de candidatos/as por unidade federativa. Assim, na Tabela 19, é possível verificar tanto o custo de voto médio por UF e gênero quanto os valores que eles representariam se multiplicados pelo número de votos necessários para atingir 10% do coeficiente eleitoral.

Tabela 19 – Variação de Custo para atingir 10% do coeficiente eleitoral, 2018

UF	Votos para atingir 10% do coeficiente eleitoral	Média do Custo do Voto Aferido entre Homens Eleitos (R\$)	Média do Custo do Voto Aferido entre Mulheres Eleitas (R\$)	Custo para atingir 10% do coeficiente eleitoral com base no custo médio do voto aferido entre todas as candidaturas eleitas (R\$) ¹⁰⁸	Custo para atingir 10% do coeficiente eleitoral com base no custo médio do voto aferido entre eleitos da UF (R\$) ¹⁰⁹
AC	5.312	65,34	58,58	53.920,73	329.155,53
AL	16.207	12,36	18,12	164.506,01	247.002,13
AP	4.561	65,34	66,59	46.293,01	300.858,94
AM	22.037	9,38	-	223.672,12	206.703,89
BA	17.610	10,36	10,82	178.744,44	186.492,97
CE	20.884	8,19	5,79	211.974,45	145.980,43
DF	17.998	11,61	30,94	182.684,27	382.917,02
ES	19.330	15,61	25,87	196.201,33	400.907,93
GO	18.146	15,41	17,28	184.182,14	296.596,75
MA	18.082	9,78	-	183.528,24	176.838,05
MT	18.516	19,62	12,63	187.935,12	298.566,87
MS	15.500	11,03	17,86	157.328,43	223.902,38
MG	19.015	14,1	8,79	193.005,51	217.630,35
PA	23.635	5,21	12,49	239.895,19	209.169,70
PB	16.578	11,78	11,78	168.268,14	195.290,51
PR	19.106	14,31	12,09	193.930,03	252.204,57
PE	17.322	13,35	6,65	175.813,23	173.215,00
PI	17.878	10,74	17,64	181.461,90	253.689,10
RJ	16.784	12,01	18,42	170.360,47	255.372,86
RN	21.082	16,02	3,75	213.986,36	208.399,52
RS	18.673	11,59	7,87	189.533,31	181.690,55
RO	9.791	18,66	43,77	99.381,82	305.635,82
RR	3.344	73,48	105,09	33.937,92	298.536,67
SC	22.895	8,98	15,63	232.388,75	281.728,44
SP	30.149	10,77	8,07	306.010,62	284.001,98
SE	12.483	18,63	-	126.706,13	232.565,04

¹⁰⁸ Cálculo do valor médio encontrado por voto entre os eleitos de todo o país (R\$ 15,05) e multiplicado pelo número de votos necessários na unidade federativa para atingir 10% do coeficiente eleitoral.

¹⁰⁹ Cálculo da média aritmética entre o Custo do Voto Aferido entre Homens Eleitos e o Custo do Voto Aferido entre Mulheres Eleitas e multiplicado pelo número de votos necessários na unidade federativa para atingir 10% do coeficiente eleitoral.

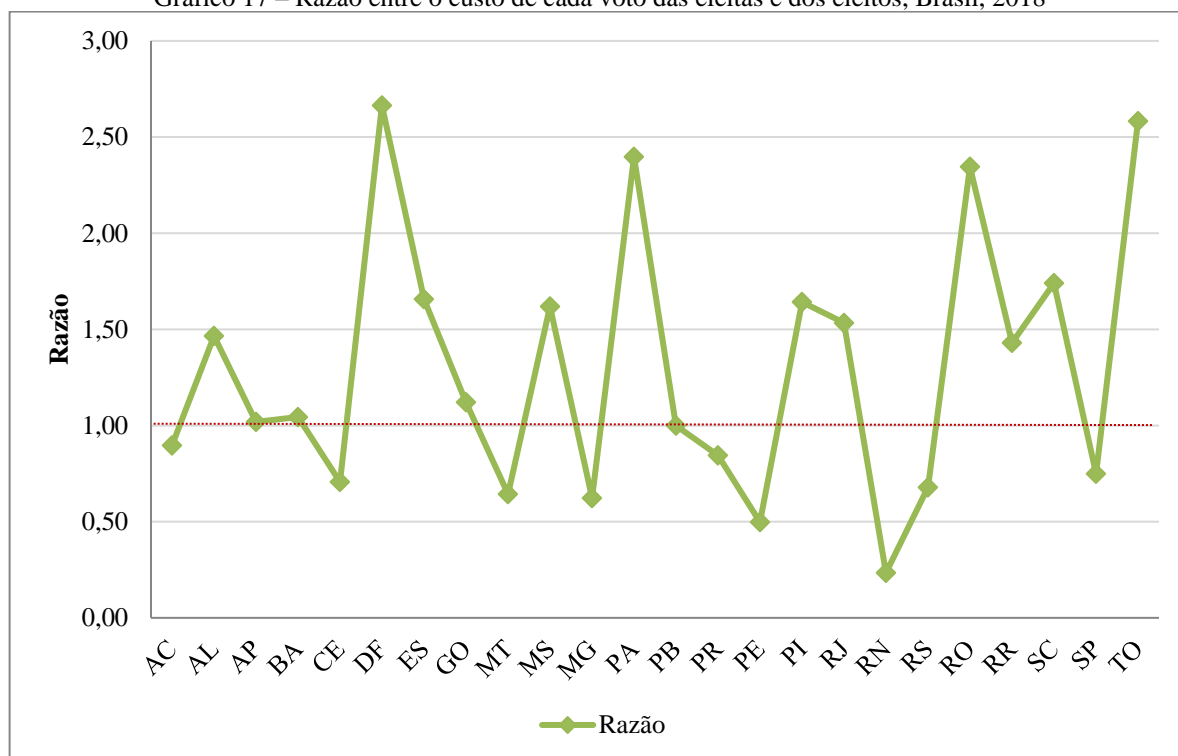
TO	8.949	20,42	52,75	90.835,14	327.409,23
----	-------	-------	-------	-----------	------------

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

É interessante notar que existe uma relação muito mais próxima entre o custo do voto entre homens e mulheres dentro da unidade federativa do que entre as mulheres das várias unidades federativas, o que demonstra que a dinâmica eleitoral de cada estado influencia mais fortemente o custo das eleições do que o pertencimento a uma ou outra sigla partidária. Nos estados do Acre (AC), Amapá (AP) e Roraima (RR), o custo de cada voto superou a marca de R\$50, tanto entre homens quanto entre mulheres que se elegeram, o que os posiciona como estados com os votos mais caros do país. Um motivo para isso é a relação entre o alto volume investido pelos partidos políticos nos candidatos e nas candidatas à reeleição e o número menor de votos a serem conquistados para atingir o patamar mínimo do coeficiente eleitoral, ou seja, houve uma alta destinação de recursos mesmo em distritos de menor magnitude eleitoral.

Para finalizar o levantamento da análise das despesas, convém correlacionar o custo do voto das mulheres eleitas e o de homens eleitos, dividindo-se um pelo outro encontrando-se a razão entre eles. Dessa forma, no Gráfico 17, é possível ver a razão distribuída estado a estado, excluindo-se aqueles em que não houve mulheres eleitas à Câmara dos Deputados, sendo Amazonas (AM), Maranhão (MA) e Sergipe (SE). Para esta análise, deve-se considerar que, caso a razão seja igual a 1, o custo do voto na mulher eleita foi o mesmo custo aferido no caso do homem eleito. Este caso ocorreu apenas na Paraíba (PB) e ficou muito próximo no Amapá (AP), com 1,02, e na Bahia (BA), com 1,04. No entanto, quanto mais a razão cresce a partir de 1, mais caro foi o voto na mulher, e quanto menor a razão para baixo de 1, mais barato foi o voto da mulher em relação ao do homem. Assim, os votos mais baratos de mulheres eleitas foram encontrados no AC, CE, MT, MG, PR, PE, RN, RS e SP; enquanto os mais caros no DF, MS, PA, PI, RJ, RO, SC e TO.

Gráfico 17 – Razão entre o custo de cada voto das eleitas e dos eleitos, Brasil, 2018



Fonte: elaborado pelo autor.

A análise dos gastos em ações de comunicação nos indica novas controvérsias, desta vez em relação às contratações feitas pelos partidos e que podem estar desalinhadas com o interesse ou as estratégias de campanha das candidatas. Isso ocorre porque a simples destinação de material gráfico ou adesivos (ainda mais com o número de candidato homem à maioria junto do número de candidata mulher à proporcional) não significa estar necessariamente contribuindo para a campanha eleitoral daquela candidata, uma vez que há a necessidade de logística, combustível, pessoal ou até mesmo investimento em despesas postais para que o material chegue às pessoas.

Quando o partido destina à candidata um recurso economicamente estimável e não destina qualquer outro recurso financeiro, pode tanto causar um estranhamento, já que o recurso será registrado na sua prestação de contas em valor monetário estimado (como ocorreu no caso da reportagem que trouxemos de exemplo), quanto demonstrar falta de compromisso do partido com a ação afirmativa. Além disso, não se trata da contratação de uma empresa para que torne o custo dos materiais mais baratos, mas sim uma forma encontrada pelos partidos para que eles reservem o recurso monetário pelo maior tempo possível, para que seja efetivamente investido em quem o interesse.

Ainda, é importante ressaltar que não se pode imaginar que os materiais gráficos serão distribuídos apenas pela candidata ou por um grupo de voluntários, como sugeriu o presidente do Podemos, uma vez que as candidaturas à Câmara dos Deputados têm o distrito eleitoral como sendo toda a unidade federativa. É diferente de uma eleição a vereadora, em que as bases eleitorais podem ser representadas pelos bairros ou regiões da cidade. No caso das eleições à Câmara dos Deputados, as bases eleitorais podem ser cidades inteiras, muitas vezes distantes umas das outras. Além disso, o volume de votos necessário para o alcance do coeficiente eleitoral é alto, o que exige recursos financeiros efetivos sendo destinados às campanhas de mulheres. Esse fato cria um conflito entre candidatas com maior e com menores chances (já que as com maiores chances possuem maior apelo para que recebam recursos monetários, criando conflito com as que receberão menos recursos), bem como entre os partidos e candidatas, uma vez que são eles que gerenciam o recurso, repassando-o para os diretórios estaduais ou mantendo-se a gestão nos diretórios nacionais. Foi frequente, em todos os instrumentos de pesquisa que utilizamos, a indicação de uma frustração generalizada por parte das mulheres em relação à forma como o partido as apoiou durante as eleições de 2018. Assim, extraímos as principais controvérsias derivadas da análise dos dados eleitorais para a montagem do Quadro 22, que indica quais *actantes* estão envolvidos em cada uma delas, como ela agrega ou desagrega os *actantes* (translação) e a razão para a ocorrência deste movimento.

Quadro 22 – Controvérsias derivadas da análise dos dados eleitorais

Controvérsia	<i>Actantes</i> envolvidos	Tipo de translação	Razão
Houve maior destinação de recursos públicos aos homens e mulheres que concorriam à reeleição.	Deputados federais Deputadas federais Partidos Nacionais	Agregação	Acordo ocorrido para aprovação do FEFC e maiores chances de manutenção das bancadas
Houve expressiva diferença entre o volume do investimento público entre as candidatas à reeleição e as demais candidatas, mesmo àquelas que chegaram a atingir 10% do coeficiente eleitoral.	Candidatas à reeleição Demais candidatas	Conflito	Partidos destinam recursos da cota para aquelas que já estavam no poder, contribuindo para sua reeleição, mas causando frustração entre as demais candidatas
O financiamento público combinado com recursos privados (doação e autofinanciamento) beneficia sobremaneira os homens .	Candidatos Candidatas FEFC Lei das Eleições	Conflito	Aporte de recursos públicos ajuda as mulheres em geral, mas outras fontes de recursos ampliam a vantagem financeira dos homens

Houve maior repasse de recursos economicamente estimáveis às candidatas que não concorriam à reeleição, enquanto as que concorriam à reeleição receberam mais recursos financeiros.	Partidos Nacionais Partidos Estaduais Demais candidatas Candidatas à reeleição	Conflito	Doação de materiais preparados pelos partidos reduz as condições para que a candidata trace uma estratégia de comunicação de acordo com sua realidade, seu público e seu posicionamento
Os partidos demoram mais tempo para distribuir o recurso do FEFC às mulheres do que aos homens.	Partidos Nacionais Partidos Estaduais Candidatas	Conflito	O volume de recursos distribuídos aos homens é maior no começo da campanha, o que lhes dá mais tempo para planejar e executar suas campanhas, bem como cumprir compromissos financeiros com contratação de pessoal.

Fonte: elaborado pelo autor.

6.7 Percepções das Candidatas em Relação ao FEFC

A análise dos dados eleitorais apontou acordos e conflitos entre diferentes clivagens de candidatos e candidatas, tanto em relação ao gênero quanto à posição institucional que ocupavam antes das eleições. No entanto, para a melhor compreensão das controvérsias que os dados indicam, foi necessário conhecer as percepções das mulheres que concorreram e que, em última instância, são as beneficiárias diretas das ações afirmativas. Observar as percepções destas mulheres que concorreram à Câmara dos Deputados em 2018 permite que conheçamos o quanto elas conheciam seus direitos em relação ao FEFC e ao HGPE, que problemas foram identificados no acesso a esses direitos, qual o sentimento geral em relação à competição, com quem houve agregação e conflito e, principalmente, qual o nível de participação delas no processo intrapartidário de tomada de decisão. Essas questões são importantes porque um partido político não é (ou não deveria ser) formado apenas pelas pessoas que o dirigem ou por aquelas que ocupam funções públicas, mas por filiados e filiadas que possuem os mesmos direitos e deveres¹¹⁰ e integram comissões, grupos, segmentos internos e que participam de convenções e atividades realizadas para definição de programas, debates sobre políticas públicas, projetos de poder etc. Embora haja uma tendência no Brasil de os partidos de menor estrutura funcionarem como feudos controlados por poucas pessoas, a obrigatoriedade de investimento nas mulheres, juntamente às cotas nas listas, poderia ter levado a um fortalecimento interno das instâncias femininas (quando existem). Esse fortalecimento poderia

¹¹⁰ De acordo com o art. 4º da Lei 9096/1995, “os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres” (BRASIL, 2020).

ter ocorrido por meio de maior realização de atividades de promoção e estímulo à participação política de mulheres, exigidas pela Lei dos Partidos.¹¹¹ Nesse caso, também seria importante, para a compreensão do cenário, avaliarmos a proporção de candidatas que participaram de alguma atividade prévia de formação política, permitindo que as dirigentes partidárias e os dirigentes partidários pudessem identificar quais mulheres tinham efetivo interesse em participar da corrida eleitoral, ao mesmo tempo em que permitiria às futuras candidatas o acesso a informações sobre os processos e as articulações intrapartidárias relativas às convenções, às estratégias do partido para 2018 e as condições de concorrência.

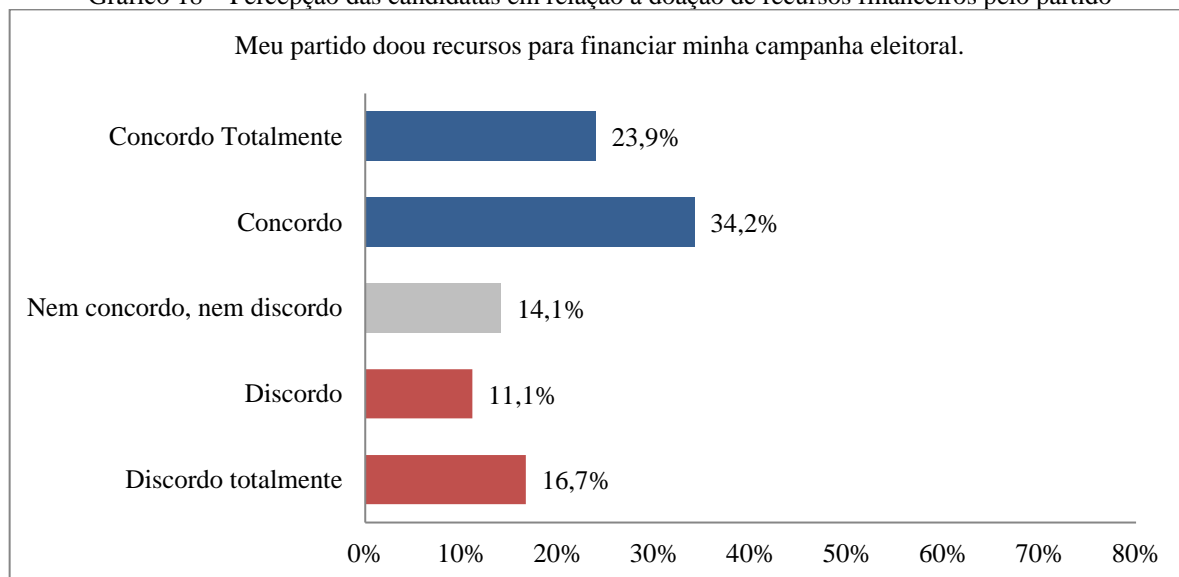
Assim, em primeiro lugar, trataremos das percepções das candidatas em relação ao repasse financeiro feito pelo partido; em seguida, às decisões referentes ao horário eleitoral e às estratégias de comunicação que elas consideraram mais eficazes; por fim, à relação com o partido e às sugestões de melhoria em relação às ações afirmativas. Os dados serão apresentados em gráficos e tabelas provenientes do questionário aplicado, com cruzamentos relevantes de serem descritos para elucidar algumas inferências. As frequências absolutas (fabs) e a proporção (f%) das respostas às questões que utilizaram a escala de *Likert* estão dispostas no Apêndice VI. Este estudo teve caráter não probabilístico e serviu para interpretar os sentimentos de concordância ou discordância das respondentes em relação a determinada afirmação.

A primeira afirmação buscava identificar se as candidatas concordavam que o partido as havia ajudado financeiramente em suas campanhas. Uma resposta binária (sim/não) não seria interessante neste caso, pois o propósito foi entender o contexto de financiamento eleitoral em um cenário mais complexo. Como vimos, o repasse financeiro pode ser feito em dinheiro ou em recursos economicamente estimáveis. Além disso, a prestação de contas pode ser feita pela equipe da própria candidata ou pode ser feita pelo partido, por meio da contratação de serviços coletivos de advocacia e contabilidade. Por isso, nosso interesse não estava em verificar se elas receberam ou não dinheiro, pois isso já havia sido verificado por meio das análises dos dados eleitorais do TSE, mas se elas concordavam ou discordavam que o partido as tenha ajudado financeiramente.

¹¹¹ De acordo com o art. 44, inciso V, da Lei 9096/1995, os recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados na “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total” (BRASIL, 2020).

As respostas a esta afirmação, agregadas no Gráfico 18, demonstram que 58,1% das respondentes concordaram¹¹² que o partido doou recursos para financiar suas campanhas eleitorais, enquanto 27,8% discordaram que tenha havido esse recebimento.

Gráfico 18 – Percepção das candidatas em relação à doação de recursos financeiros pelo partido



Fonte: elaborado pelo autor.

As respostas neutras, bem como as discordantes, podem estar tanto relacionadas ao não recebimento de recursos quanto ao não reconhecimento de que o que elas receberam foi de fato uma ajuda financeira, uma vez que, como vimos, houve casos de candidatas que não entenderam que a doação de recursos estimáveis era uma modalidade de doação financeira. Esse caso pode ser evidenciado com o trecho de uma das notícias coletadas na pesquisa documental, em que a promotora Vera Lúcia Taberti, da Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo, ao tratar das candidaturas de 2018, comenta:

Nós tivemos muitas reclamações de várias candidatas que se dirigiam à Procuradoria Regional Eleitoral (PRE) se queixando que os partidos tinham prometido que dariam todo o apoio para as candidatas, para elas terem condições de fazer a campanha. Depois que foi feito o registro, o partido simplesmente não quis saber das candidatas", afirmou a promotora. [...] Segundo ela, os partidos se aproveitam do financiamento público de campanhas destinado a mulheres para atrair as candidatas e, em seguida, abandoná-las. "Foi por conta dessas reclamações e investigações que foram propostas medidas judiciais", afirma Taberti. [...] De acordo com a promotora, **os partidos davam material de campanha para as mulheres, mas nenhum recurso para fazer**

¹¹² Consideraremos sempre que a Concordância representa a soma das respostas “Concordo Totalmente” e “Concordo”, e a Discordância representa a soma das respostas “Discordo totalmente” e “Discordo”. As respostas “Nem concordo, nem discordo” representam Neutralidade.

a distribuição. Para ela, essas candidaturas são o "novo perfil de laranjas": quando a mulher é enganada e não tem intenção de agir "com dolo".¹¹³

Este exemplo corrobora a hipótese de que as candidatas tinham a expectativa de receber o dinheiro propriamente dito e podem ter contado com essa ajuda desde quando decidiram ser candidatas, uma vez que foi dada ampla publicidade pelos veículos de imprensa, por organizações sem fins lucrativos e até mesmo por alguns partidos, à destinação obrigatória de recursos dos fundos eleitoral e partidário para as mulheres. Assim, o não recebimento do dinheiro, ou o recebimento de materiais gráficos não produzidos no âmbito de suas campanhas, pode tanto tê-las desestimulado quanto ofuscado o ânimo necessário para se manter na competição. É o que se percebe destes trechos extraídos das respostas abertas coletadas em nosso questionário:

Na realidade, não tivemos acesso a nada, fomos simplesmente deixadas à própria sorte.¹¹⁴

Era para nós receber [*sic*] recursos e fundo, e nada recebemos.¹¹⁵

Infelizmente não tive estes recursos na minha campanha e creio que teriam dado bons resultados.¹¹⁶

Nota-se que existe uma frustração pelo não recebimento do recurso, sendo perceptível, nas entrelinhas, que as candidatas culpam seus partidos por tê-las "deixadas à própria sorte", ou seja, denota-se uma percepção de falta de comprometimento da sigla partidária para com suas campanhas. Um dos fatores mais preocupantes deste tipo de frustração é, a nosso ver, o possível desinteresse da mulher em concorrer novamente, restringindo o número de filiadas que aceitem participar das eleições, uma vez que, quando tentaram, não se sentiram acolhidas pelo partido. É o que demonstram as seguintes respostas:

Pra [*sic*] mim **foi uma decepção** a forma como somos tratadas pelos caciques dos partidos, pois as mulheres são vistas só como preenchedoras de cota.¹¹⁷

Pelo menos no meu caso, nem aconteceu o que a lei descreve, como sou uma pequena cidadã e sem posses, nem ligaram... Mesmo sendo a única mulher candidata para D. Federal... Essa **foi a última experiência**, porque temos a lei que nos ampara, mas na prática os partidos não exercem... Então é a mesma coisa... NADA.¹¹⁸

¹¹³ Item 30 do Inventário de Notícias, Apêndice I, grifo nosso.

¹¹⁴ Respondente nº 63 do questionário aplicado, PSL.

¹¹⁵ Respondente nº 106 do questionário aplicado, PODEMOS.

¹¹⁶ Respondente nº 126 do questionário aplicado, SD.

¹¹⁷ Respondente nº 64 do questionário aplicado, CIDADANIA, grifo nosso.

¹¹⁸ Respondente nº 107 do questionário aplicado, PT, grifo nosso.

Na teoria é bem interessante, mas na prática somos menosprezadas e humilhadas. Eu fui esquecida pelo meu partido, não fizeram minha prestação de conta, e estou com meu título cancelado, sem poder fazer muita coisa... Sou pobre e agora com uma dívida na Justiça Eleitoral. Obrigada à política por eu achar que podia entrar nesse meio... **Foi uma catástrofe pra mim.**¹¹⁹

Uma informação que nos permitiria interpretar a dimensão desta frustração seria a medida da percepção do quão justa foi a distribuição dos recursos financeiros entre as candidatas. Em nosso entender, há diferença entre ter recebido ou não o dinheiro e ter considerado justa a forma como ele foi distribuído. Isso porque a percepção de justiça não está apenas atrelada ao âmbito do que seja melhor para si (para o indivíduo), mas para o que possa ser justo para o grupo, para o coletivo de mulheres.

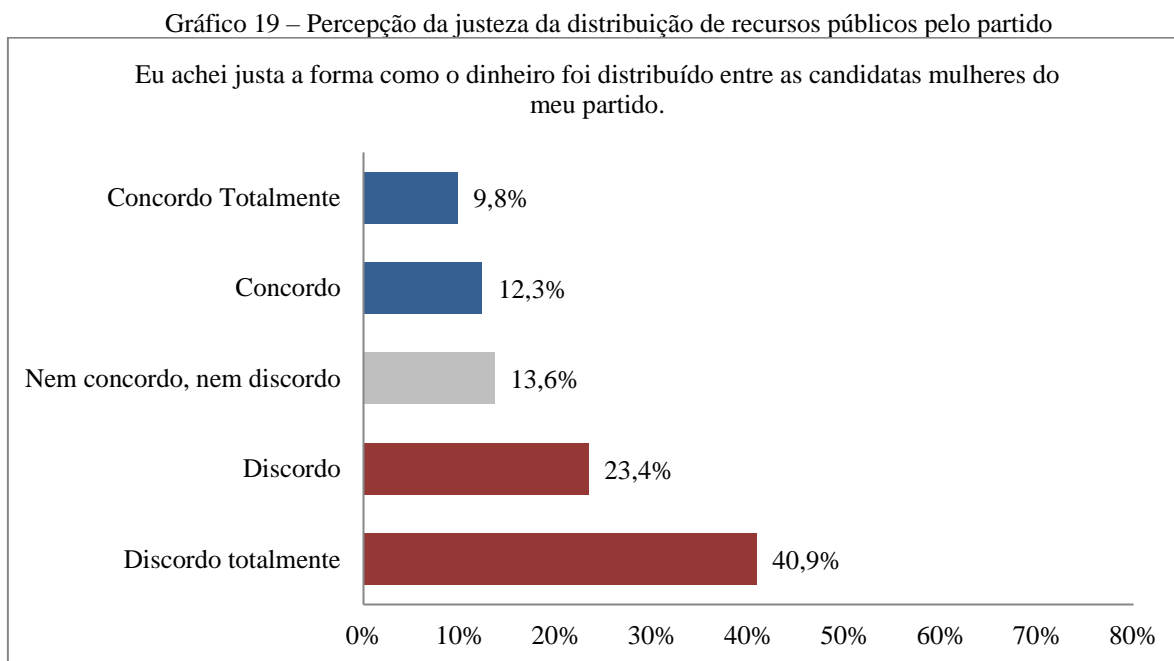
À primeira vista, poderíamos supor que as candidatas que não acreditam que o partido as ajudou financeiramente também não achariam justa a forma como a distribuição ocorreu, havendo uma correlação direta entre as duas respostas, pois “se não recebi dinheiro, então fui injustiçada”. No entanto, como dissemos, a compreensão da justiça não está necessariamente ligada ao projeto político individual, mas pode, em alguns casos, estar ligado ao projeto político partidário. Por exemplo, as mulheres de um partido podem se reunir para decidir quais candidatas receberão mais recursos. Essas mulheres podem ser escolhidas porque representam um grupo de filiadas ou porque representam um projeto coletivo de poder, dadas as suas chances eleitorais. É o que verificamos na fala de uma das dirigentes entrevistadas. Em determinado momento, a dirigente sugere que, no seu partido, houve uma candidata que foi considerada prioritária pelas mulheres, e isso havia sido uma construção coletiva, fazendo com que esta fosse a destinatária de maior volume de recursos financeiros: “Na eleição de 2018, a nossa candidata... Fomos madrinhas da [nome da candidata]. A [nome da candidata] era o nosso objetivo de eleição né, então ela... Nós falamos: vamos eleger a [nome da candidata]! Então deu certo”.¹²⁰

O trecho demonstra que houve um processo decisório interno para que as mulheres decidissem quem seria a candidata das mulheres (ao menos no âmbito daquelas que tinham acesso ao diretório nacional do partido). Assim, por mais que as mulheres não tivessem recebido recurso financeiro individual, caso tenham participado de processos de decisão internos, poderiam considerar a forma como o dinheiro foi distribuído justa, pois poderia haver um projeto coletivo de poder em construção de cuja elaboração as mulheres participaram.

¹¹⁹ Respondente nº 34 do questionário aplicado, REDE, grifo nosso.

¹²⁰ Entrevistada 7, Dirigente Partidária, partido de centro-esquerda.

No entanto, o Gráfico 19 revela que apenas 22,1% das respondentes concordaram que a distribuição foi justa, enquanto 64,3% discordaram da justeza em relação à distribuição, indicando maior descontentamento em relação à forma como os recursos financeiros foram distribuídos entre as mulheres.



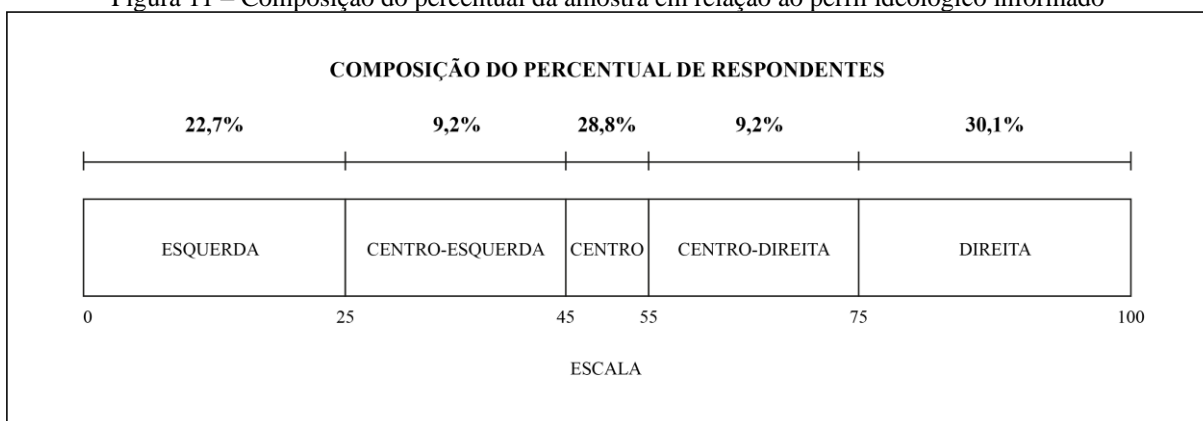
Fonte: elaborado pelo autor.

Na análise das respostas abertas, também identificamos 61 respostas (25,7%) que indicaram espontaneamente uma percepção de injustiça, enquanto apenas seis (2,5%) indicaram uma percepção de razoabilidade na forma como os recursos foram distribuídos. Por isso, a alta quantidade de respostas discordantes em relação à justeza da distribuição leva-nos a inferir que estes processos de decisão interna ocorreram pouco ou não foram abertos às filiadas, o que pode ter ocasionado um sentimento negativo generalizado em relação FEFC.

Ainda assim, considerando que os partidos de esquerda tendem a ser mais responsivos às políticas de cotas de financiamento, como indicou Sacchet (2020), procuramos segmentar as respostas em relação ao perfil ideológico informado pelas respondentes. Para a definição deste perfil, em vez de determinarmos a posição política da candidata em relação ao partido que integra, deixamos a própria candidata dizer em qual ponto do espectro ideológico ela se encontra. Para isso, apresentamos uma linha horizontal e questionamos em que lugar da linha ela se incluiria em relação ao seu perfil ideológico. Para que a resposta fosse intuitiva, a extremidade esquerda da linha estava intitulada como “Esquerda” e para nós representava pontuação 0; o meio da linha estava intitulada como “Centro” e para nós representava pontuação 50; e na

extremidade direita da linha, havia o título “Direita”, representando para nós a pontuação 100. Assim, segmentamos as respondentes de acordo com a sua posição dentro da seguinte escala: caso a respondente tenha marcado a região de 0 a 25, ela foi considerada como se percebendo de “Esquerda”; de 26 a 45 como se percebendo de “Centro-Esquerda”; de 46 a 54 como se percebendo de “Centro”; de 55 a 74 se percebendo como de “Centro-Direita”; e de 75 a 100 como se percebendo de “Direita”. O percentual de respondentes que se encaixou em cada um destes segmentos está representado na Figura 11.

Figura 11 – Composição do percentual da amostra em relação ao perfil ideológico informado

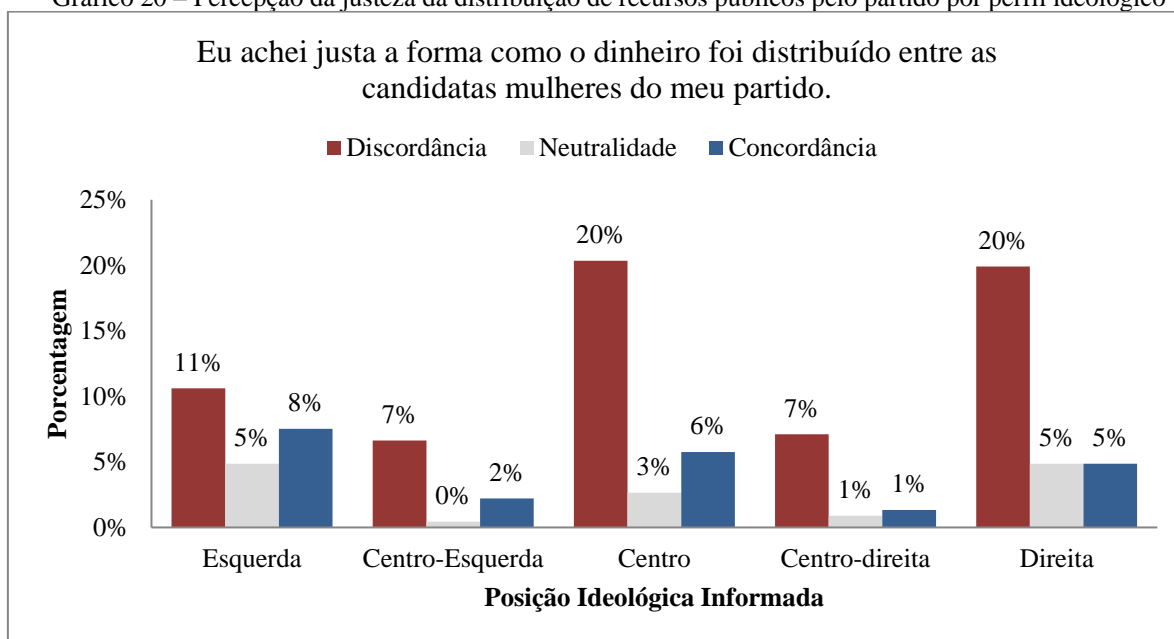


Fonte: elaborada pelo autor.

Das respondentes, 22,7% se autodeclararam de Esquerda, 9,2% de Centro-Esquerda, 28,8% de Centro, 9,2% de Centro-Direita e 30,1% de Direita. Para que nossa análise seja equilibrada, deixaremos esta segmentação de cinco perfis nos gráficos e nas tabelas, mas em nossas interpretações somaremos Esquerda e Centro-Esquerda (31,9% das respondentes) e somaremos Direita e Centro-Direita (39,3% das respondentes), o que, confrontado com 28,8% das respondentes que se encaixaram na estrita escala de Centro, nos garante uma distribuição equilibrada de respondentes da amostra em relação ao perfil ideológico informado.

Retornando, então, à questão relacionada à justeza da distribuição dos recursos financeiros, temos, no Gráfico 20, a distribuição das respostas em relação ao perfil ideológico informado pela própria candidata.

Gráfico 20 – Percepção da justeza da distribuição de recursos públicos pelo partido por perfil ideológico



Fonte: elaborado pelo autor.

Nota-se que a maior percepção de injustiça foi encontrada nas respondentes que se posicionavam como de Direita+Centro-Direita (27%) e de Centro (20%), somando-se 47% das respostas de discordância em relação à afirmação de que a distribuição de recursos tenha sido justa. Já entre as de Esquerda+Centro-Esquerda, o percentual de discordância foi de 18%. Se analisarmos apenas as candidatas de Esquerda, também perceberemos que foram elas as que mais concordaram com a justeza da distribuição (8%).

Considerando que existiam candidatas que também ocupavam a posição de dirigentes partidárias, independente se a nível local, estadual ou nacional, consideramos oportuno avaliar as respostas de acordo com a presença ou não da candidata na Comissão Executiva de seu partido, conforme pode ser verificado na Tabela 20.

Tabela 20 – Percepção de Justeza em Relação ao Pertencimento à Comissão Executiva

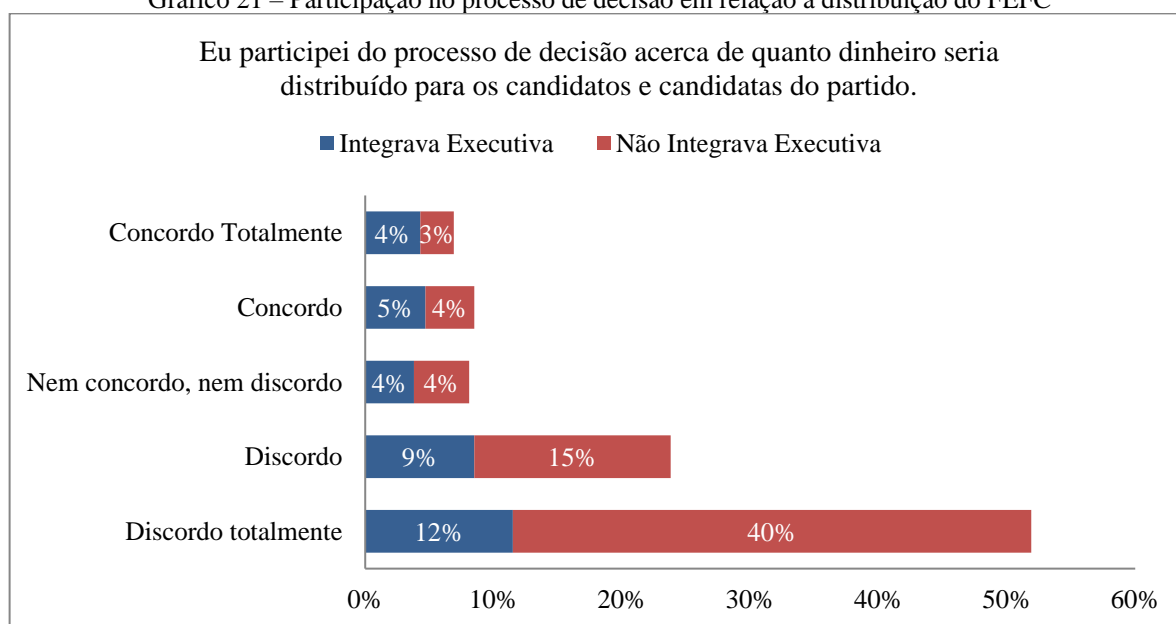
		Você integra a Executiva ou algum cargo de direção no seu partido?			Total
		Não	Sim	Não Respondeu	
Eu achei justa a forma como o dinheiro foi distribuído entre as candidatas mulheres do meu partido.	Discordo totalmente	30,2%	9,8%	0,9%	40,9%
	Discordo	16,2%	7,2%		23,4%
	Nem concordo, nem discordo	8,1%	5,5%		13,6%
	Concordo	6,8%	5,5%		12,3%
	Concordo totalmente	5,1%	4,7%		9,8%
Total		66,4%	32,8%	0,9%	100,0%

Fonte: elaborada pelo autor.

Das respondentes, 32,8% integravam a Comissão Executiva de seus partidos, enquanto 66,4% não tinham presença nesses espaços. Assim, o percentual de candidatas que consideraram injusta a distribuição do dinheiro foi maior tanto no grupo das mulheres que integravam a Comissão Executiva (9,8%) quanto no das mulheres que não a integravam (30,2%). No entanto, a concentração mais robusta de respostas na categoria “Discordo Totalmente” (e a forte disparidade com as demais categorias dentro daquelas que não integravam as Comissões Executivas) aponta que este grupo teve uma percepção maior de injustiça do que as mulheres que estavam em posições de decisão dentro dos partidos.

Por isso, outra questão foi colocada às candidatas: se elas haviam participado do processo de decisão acerca de quanto dinheiro as candidatas e os candidatos do partido teriam. Para análise deste dado, o Gráfico 21 traz as respostas já segmentadas em relação à presença ou não da candidata na Comissão Executiva.

Gráfico 21 – Participação no processo de decisão em relação à distribuição do FEFC



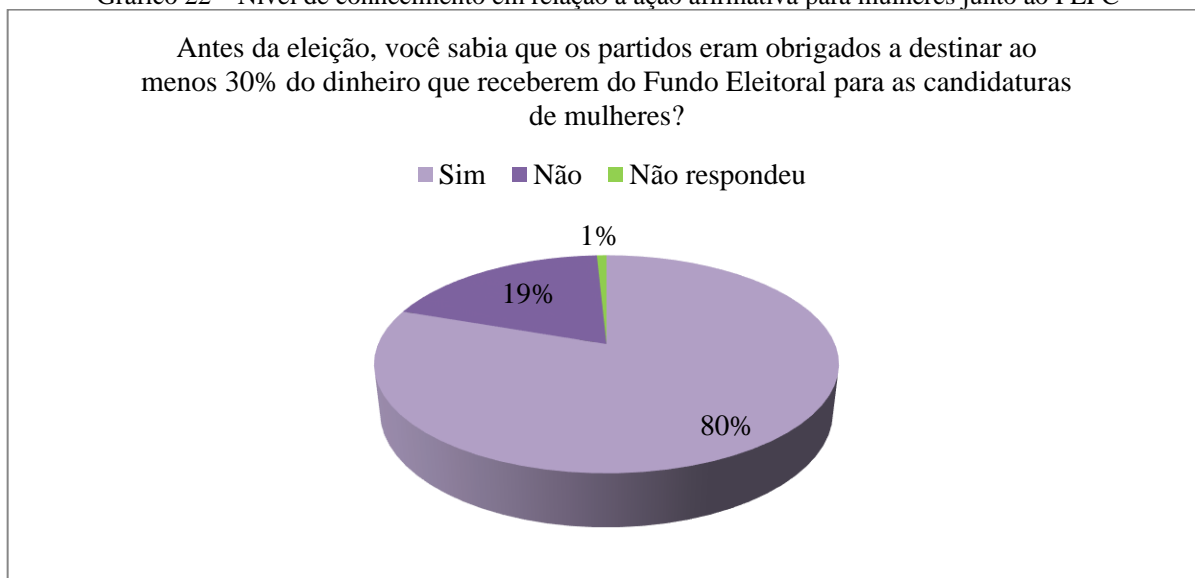
Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se observar que 76% das candidatas negaram terem alguma participação no processo de decisão. Além disso, conforme esperado, o grau de discordância foi maior entre as candidatas que não integravam as Comissões Executivas. Porém, o dado interessante é que mesmo a maioria das candidatas que integravam estas Comissões (21%) discordaram que tenham tido participação na decisão em relação à quanto dinheiro seria distribuído aos homens e às mulheres. Esse dado indica baixa participação das candidatas do partido na forma como o

dinheiro proveniente do FEFC foi gerido, com maior participação (porém sutil) daquelas que ocupavam espaço nas Comissões Executivas.¹²¹

Além de saber se as candidatas tiveram alguma participação na gestão do dinheiro, também era necessário saber se elas tinham conhecimento da existência das ações afirmativas em relação ao FEFC antes das eleições de 2018, uma vez que a informação sobre um direito é uma das condições para garanti-lo. Nesse sentido, o Gráfico 22 aponta que 80% das candidatas sabiam que havia uma obrigatoriedade mínima de destinação de recursos às mulheres, enquanto 19% indicaram que não tinham esse conhecimento. Isso demonstra que, mesmo a criação da ação afirmativa tendo ocorrido naquele ano (2018), a maioria das candidatas já tinha noção de que seu partido tinha uma cota de financiamento a ser cumprida. No entanto, o fato de haver 19% de candidatas que não tinham conhecimento desta ação revela significativo grau de desinformação, especialmente se considerarmos que, para participar de uma competição, é necessário conhecer as regras do jogo.

Gráfico 22 – Nível de conhecimento em relação à ação afirmativa para mulheres junto ao FEFC



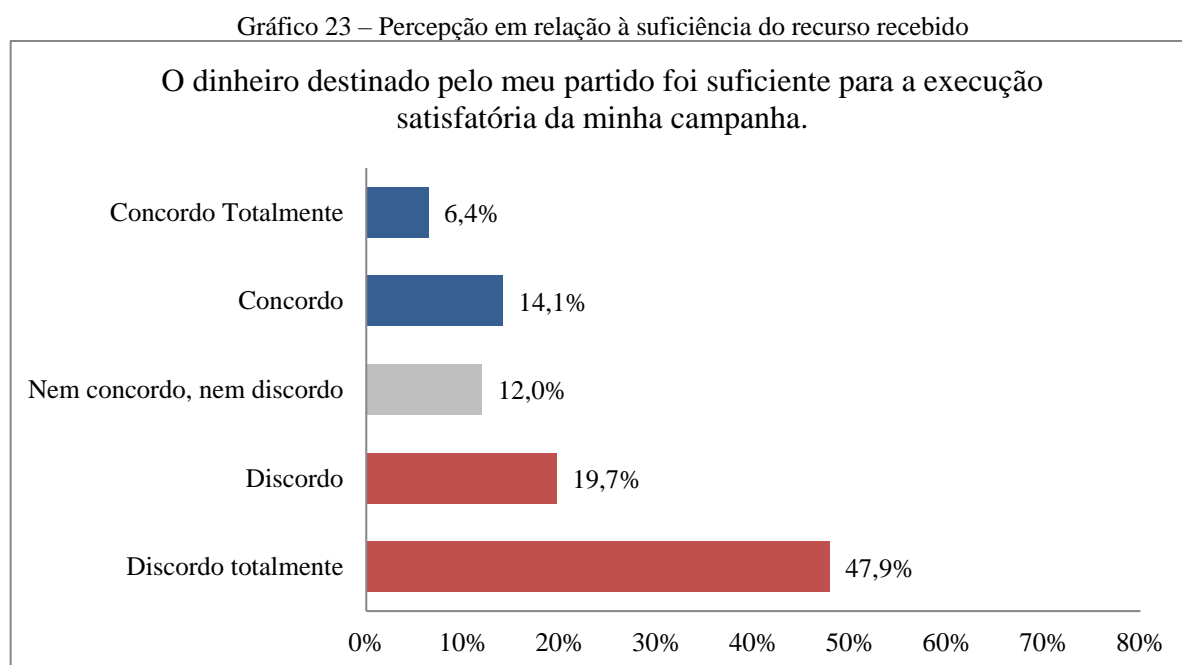
Fonte: elaborado pelo autor.

Se já havíamos diagnosticado que muitas candidatas receberam quantidade bastante inferior de recursos se compararmos com o que receberam aquelas que concorriam à reeleição,

¹²¹ As candidatas podem ter indicado que participavam da Comissão Executiva do Partido no âmbito do município, do estado ou nacional. Nas entrevistas e na análise das resoluções partidárias, ficou evidente que a decisão de qual candidata teria mais ou menos dinheiro (e não apenas a decisão em relação aos critérios de distribuição) seria concentrada na Comissão Executiva Nacional, o que pode explicar o fato de as mulheres dizerem que participavam de alguma Comissão Executiva, mas não terem tido poder de decisão em relação à distribuição do dinheiro. Em outras palavras, demonstra-se haver uma hierarquia entre as estas Comissões.

não poderíamos afirmar que isso tenha necessariamente prejudicado as campanhas de quem recebeu menos recursos, uma vez que as campanhas podem ter sido executadas satisfatoriamente de outras maneiras – como por meio de autofinanciamento, financiamentos coletivos (as “vaquinhas” virtuais), outras fontes de recursos ou até mesmo ações que não exigissem altos volumes monetários. Por isso, verificamos se as candidatas consideraram o dinheiro destinado pelo partido satisfatório ou não para a execução de suas campanhas.

O Gráfico 23 apresenta as percepções em relação a esta indagação, indicando nas somas de “Discordo” e “Discordo Totalmente” que 67,6% das respondentes consideraram que o dinheiro não foi suficiente para que suas campanhas fossem satisfatoriamente executadas. Por outro lado, 20,5% concordaram em alguma medida que o dinheiro recebido foi suficiente.



Fonte: elaborado pelo autor.

Na análise das respostas à pergunta aberta, também encontramos menção à percepção de insuficiência dos recursos destinados às campanhas das mulheres:

No meu caso, o valor que recebi foi desestimulante, deu pra [sic] fazer o básico. Eu não usaria o meu próprio recurso financeiro para bancar a minha campanha.¹²²

Os partidos repassam um valor muito inferior ao estabelecido, dificultando as campanhas femininas.¹²³

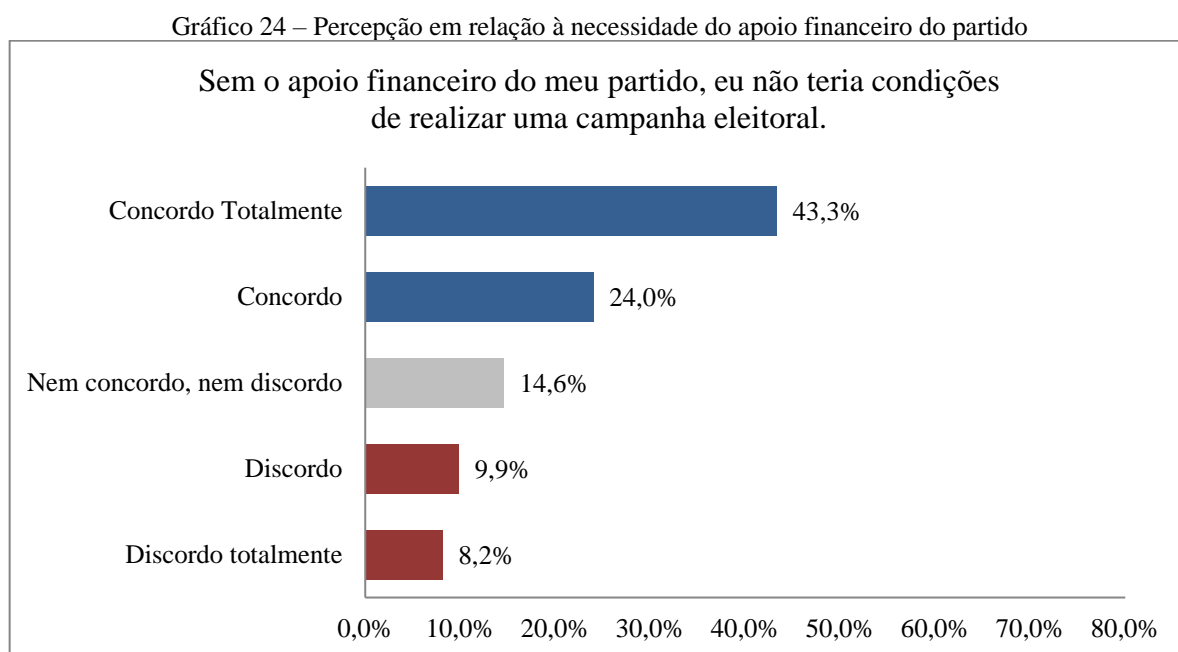
¹²² Respondente nº 81 do questionário aplicado, PT.

¹²³ Respondente nº 158 do questionário aplicado, PTB.

Os trechos corroboram a percepção majoritária trazida pelas respondentes de que o volume investido pelos partidos em suas campanhas foi um fator limitador de suas performances eleitorais. O primeiro trecho indica, também, que a candidata não cogitava usar seu recurso próprio para investir em sua campanha.

É compreensível o desinteresse em investir recursos próprios nas campanhas eleitorais, especialmente de quem concorre pela primeira vez ou de quem, em eleições anteriores, não chegou perto do desempenho necessário para se eleger. O autofinanciamento, nesses casos, pode ser percebido como desperdício das finanças pessoais, ainda mais para as mulheres que dependem de seus salários para seu sustento e de suas famílias. Por isso, o autofinanciamento eleitoral é um privilégio que poucas pessoas têm condição de acessar. Nessa linha, o financiamento público torna-se recurso fundamental, mesmo que seja distribuído de maneira desigual, pois sem ele menos mulheres teriam condições de realizar ao menos ações básicas de campanha como, por exemplo, a impressão e distribuição de “santinhos”.

Para confirmar esse argumento, questionamos às candidatas se elas teriam condições de realizar a campanha sem a ajuda financeira do partido. O Gráfico 24 revela que 67,3% das candidatas concordaram que, sem o repasse de recursos pelo partido, não teriam condições de concorrer, enquanto apenas 18,1% discordaram que a ajuda do partido seria necessária.



Fonte: elaborado pelo autor.

Para melhor interpretação em relação às respostas discordantes, tivemos que, mais uma vez, recorrer à análise das respostas abertas, buscando identificar se havia alguma nova informação que justificasse o fato destas candidatas não necessitarem de ajuda do partido. Diagnosticamos, então, que a maioria de respostas discordantes foi proveniente de candidatas de partidos posicionados do Centro à Direita, sendo a maior frequência advinda das candidatas que concorreram pelo partido NOVO. Os principais argumentos delas não apontam para maior capacidade privada de investimento, mas sim para um desinteresse generalizado no uso de recursos públicos em campanhas eleitorais, conforme os exemplos a seguir:

Sou contra fundo público para campanhas e também horário eleitoral gratuito.¹²⁴

Acho absurdo dinheiro público ser destinado a campanha política e partidos políticos.¹²⁵

Precisamos mostrar para as mulheres a importância da participação delas na política, e isso não vai acontecer através de uma lei que obriga um percentual X de mulheres a participarem, ou o partido ser obrigado a gastar X com as mulheres.¹²⁶

O NOVO é um partido que, em 2018, definiu-se como contrário a qualquer tipo de cota e não aceitou receber recursos do FEFC, utilizando este posicionamento como argumento estratégico de campanha. Por isso, é compreensível que suas candidatas afirmem ser dispensável o investimento público para a execução satisfatória de suas campanhas eleitorais.

A outra parte de respostas discordantes foi proveniente de candidatas que concorreram pelo PSL, partido pelo qual Jair Bolsonaro concorreu à Presidência da República em 2018 e que teve considerável vulto eleitoral, mesmo com pouco acesso a recursos do FEFC. Por isso, a percepção da não necessidade de investimentos públicos em campanhas eleitorais pode estar atrelada à peculiaridade das eleições daquele ano, em que o desempenho das candidaturas do PSL foi estimulado pelo posicionamento anti-corrupção, anti-petismo, anti-comunismo e contrário ao “jeito tradicional de fazer política” utilizado por Bolsonaro – posicionamentos que encontraram na Internet um recurso profícuo de disseminação em massa, inclusive com utilização de estratégias de *fake news* (BARRAGÁN, 2018).

A última afirmação referente ao FEFC que apresentamos às candidatas buscava identificar o grau de concordância em relação à necessidade de manutenção ou não da obrigatoriedade do mínimo de 30% dos recursos para as mulheres. Assim, o Gráfico 25 aponta

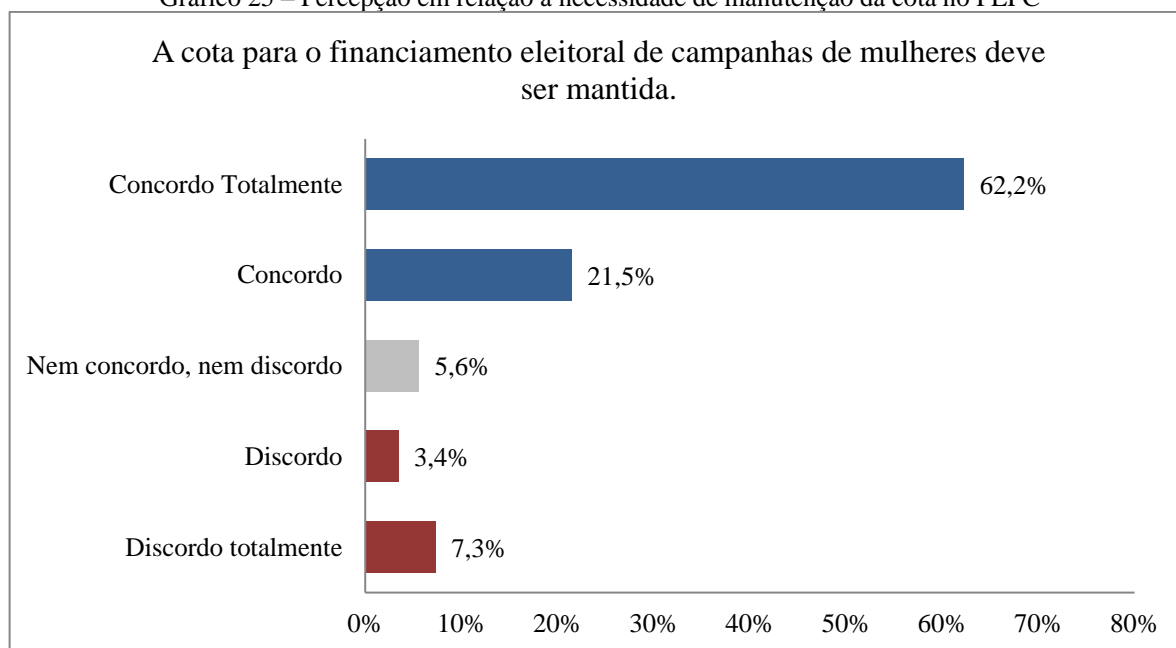
¹²⁴ Respondente nº 53 do questionário aplicado, PPL.

¹²⁵ Responde nº 56 do questionário aplicado, PSC.

¹²⁶ Respondente nº 239 do questionário aplicado, NOVO.

que 10,7% das candidatas discordaram da necessidade de manutenção da cota. Dentre essas candidatas, a totalidade pertencia a partidos posicionados entre o Centro e a Direita e, em relação aos posicionamentos ideológicos por elas informados, também se encaixavam neste trecho do espectro político ideológico. Por outro lado, 83,7% das respondentes concordaram que a cota de financiamento deve ser mantida, representando grande percepção da importância desta ação afirmativa.

Gráfico 25 – Percepção em relação à necessidade de manutenção da cota no FEFC



Fonte: elaborado pelo autor.

Em suma, a análise das percepções das candidatas em relação ao FEFC indicou um forte apoio a esta ação afirmativa, ao mesmo tempo em que indicou uma forte dependência dos recursos públicos para a execução de suas campanhas e uma sensação generalizada de injustiça pela forma como foram distribuídos nas eleições de 2018. Assim, compilamos as principais controvérsias referentes à percepção das candidatas em relação ao FEFC no Quadro 23.

Quadro 23 - Controvérsias derivadas da análise das percepções em relação ao FEFC

Controvérsia	Actantes envolvidos	Tipo de translação	Razão
Candidatas que não recebem recursos do FEFC ou tempo no HGPE sentem-se injustiçadas	Instâncias Femininas Nacionais Instâncias Femininas Estaduais Partidos Políticos Estaduais Candidatas baixas chances	Conflito	O baixo apoio do partido é entendido como um desrespeito e desinteresse para a eleição de mulheres e que há privilégios “naturais” do processo político, decididos pela vontade do “presidente do partido”.

	Candidatas com altas chances Candidatas que concorrem à reeleição		
Candidatas não participam do processo de debate em relação aos critérios de acesso ao FEFC ou ao HGPE	Instâncias Femininas Nacionais Instâncias Femininas Estaduais Partidos Políticos Nacionais Partidos Políticos Estaduais Candidatas baixas chances	Conflito	A pouca existência de processos deliberativos internos faz com que as candidatas não participem dos processos estratégicos do partido e, por isso, sintam-se periféricas no campo partidário.
Presidente do partido no Estado desempenha um papel central na forma de distribuição de recursos	Instâncias Femininas Nacionais Instâncias Femininas Estaduais Partidos Políticos Nacionais Partidos Políticos Estaduais Candidatas baixas chances Candidatas com altas chances	Conflito	Várias menções indicam que o/a presidente do partido no estado controla o acesso do recurso e do acesso ao horário eleitoral.

6.8 Percepções das Candidatas em Relação ao HGPE

De acordo com a literatura mobilizada, o HGPE pode ser considerado a principal política pública de comunicação executada em virtude das eleições no Brasil. Em combinação com os recursos do FEFC – que, como vimos, é majoritariamente destinado a ações de comunicação eleitoral – representa uma ação do Estado para proporcionar que o eleitorado tenha chance de conhecer quem está na disputa, enquanto dá liberdade às candidaturas para veicularem seus conteúdos sem interferência ou censura prévia, ampliando a visibilidade de candidatos e candidatas por meio dos canais públicos e privados de rádio e televisão.

A partir desse entendimento, para conhecermos a percepção das candidatas quanto à gestão da cota mínima de 30% para as mulheres no HGPE, em primeiro lugar tínhamos que identificar se elas consideravam o próprio HGPE como uma ferramenta de comunicação essencial em uma campanha. Isso porque poderia haver maior valorização de recursos financeiros do que recursos midiáticos, uma vez que o HGPE possui características que poderiam fazer com que fosse percebido de forma diferente de acordo com a região. Essas características estão atreladas à forma como estão distribuídas as redes de rádio e televisão pelo país. Há, por exemplo, cidades que não possuem sinal local de televisão e, por consequência,

não possuem horário eleitoral gratuito sendo veiculado por este meio. Há vários casos também em que os sinais de rádio e televisão advêm de outros municípios ou mesmo de outros estados, fato mais comumente percebido em televisões ligadas ao sistema de antena parabólica. Isso faz com que o horário eleitoral gratuito não tenha uma característica homogênea em todo o território nacional.

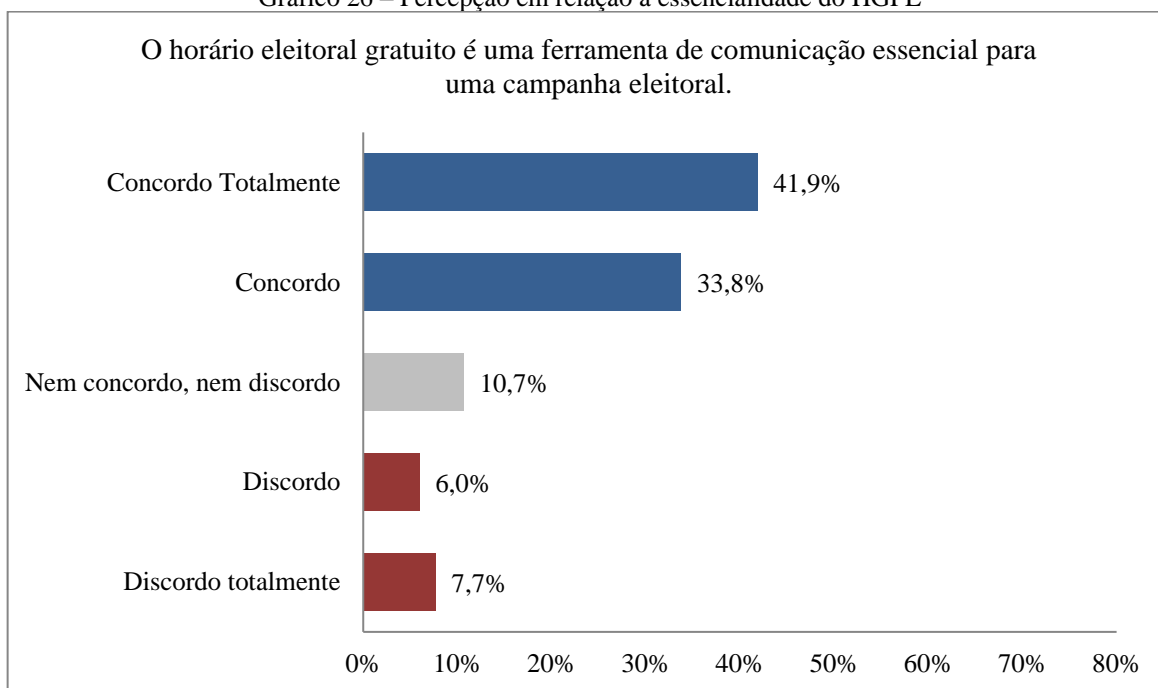
Além disso, outros fatores poderiam reduzir o interesse das candidatas no HGPE (especialmente as candidatas que concorrem a cargos proporcionais), como: (i) o avanço das possibilidades de uso da Internet nas campanhas eleitorais; (ii) a autorização do impulsionamento de anúncios em redes sociais; (iii) a redução nos percentuais de audiência de emissoras de rádio e televisão por conta do surgimento de serviços de *streaming* (IZEL, OLIVEIRA, 2016); (iv) o baixo interesse do eleitorado no horário eleitoral (G1, 2020).

É importante destacar que, nos serviços de *streaming*, não há exibição de propaganda eleitoral e cada vez mais indivíduos têm aderido a este tipo de serviço, especialmente nos domicílios com acesso à conexão banda larga. Em relação às redes sociais, desde a eleição de Barack Obama (e com maior ênfase após a eleição de Donald Trump),¹²⁷ especialistas vêm demonstrando o potencial das estratégias de segmentação de mensagens viabilizado por essas ferramentas e como isso contribui para as estratégias de comunicação eleitoral, além das possibilidades de mobilização digital e viralização de conteúdos em serviços de conversação instantânea, como WhatsApp e Telegram. Em outras palavras, tem havido uma supervalorização da Internet em detrimento de outros meios.

Diante deste cenário, foi necessário investigar se as respondentes ainda consideravam o HGPE como um recurso importante para a campanha eleitoral. Em resposta, o Gráfico 26 indica que 75,7% das respondentes consideraram o horário eleitoral gratuito uma ferramenta essencial na campanha, enquanto apenas 13,7% indicaram o contrário e 10,7% se mantiveram neutras.

¹²⁷ A campanha de Trump foi acusada de utilizar estratégias de segmentação de mensagens no Facebook a partir da coleta indevida de dados privados dos eleitores realizados por meio da empresa Cambridge Analytica.

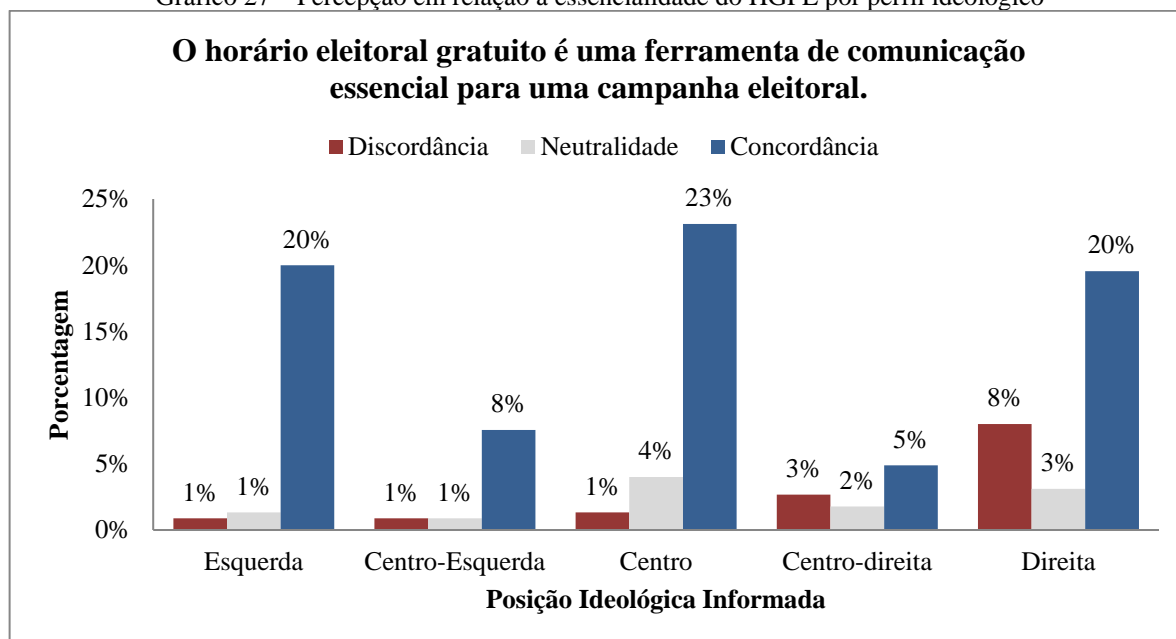
Gráfico 26 – Percepção em relação à essencialidade do HGPE



Fonte: elaborado pelo autor.

A ampla percepção de que o HGPE é um recurso importante também perpassa todos os espectros ideológicos, conforme pode ser percebido no Gráfico 27. O maior grau de discordância (8%) ocorreu entre as candidatas que se autoposicionaram como de Direita e, em seguida, pelas que se posicionaram como de Centro-Direita (3%). No entanto, esses percentuais foram pequenos em relação às reações de concordância e estão atrelados àquelas candidatas que se posicionaram contra qualquer tipo decota para mulheres.

Gráfico 27 – Percepção em relação à essencialidade do HGPE por perfil ideológico

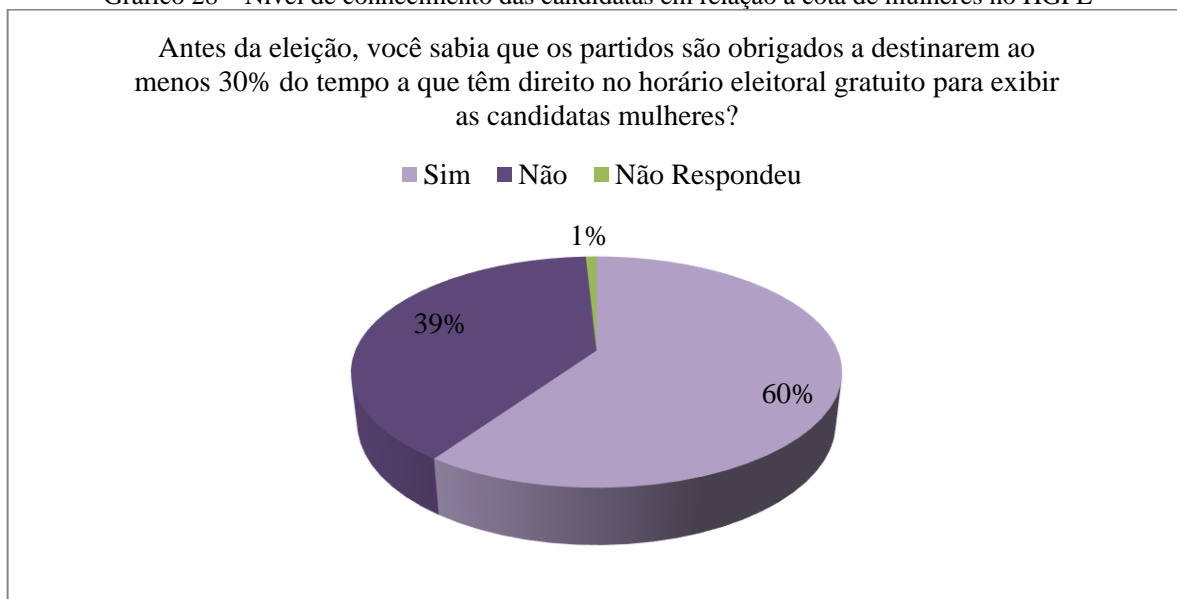


Fonte: elaborado pelo autor.

A proporção de respostas concordantes nos cinco espectros permite indicarmos que há ampla valorização do HGPE, independentemente da posição ideológica da candidata. Por isso, mesmo com a Internet e a mudança dos hábitos de consumo de mídia no Brasil, o HGPE ainda é tido como um espaço importante a ser ocupado por quem concorre às eleições.

Para que as mulheres tivessem condições de reivindicar esse espaço, precisávamos descobrir se elas sabiam da existência da cota mínima que os partidos deveriam cumprir em relação à quantidade de tempo e inserções que deveriam ser destinados às mulheres no horário eleitoral gratuito. Nesse sentido, o Gráfico 28 demonstra que 60% das respondentes tinham conhecimento desta obrigatoriedade antes das eleições daquele ano, enquanto 39% não tinham ciência de que as mulheres tinham direito a espaço no HGPE.

Gráfico 28 – Nível de conhecimento das candidatas em relação à cota de mulheres no HGPE



Fonte: elaborado pelo autor.

Embora a maioria das respondentes tenha indicado que sabia da existência da cota para mulheres no horário eleitoral, esse percentual é inferior ao percentual de mulheres que sabia da existência da cota de financiamento, que era de 80%. Isso indica que as mulheres tinham mais ciência da ação afirmativa em relação ao dinheiro do que em relação ao tempo de rádio e televisão. Esta diferença pode estar atrelada tanto ao fato de que o interesse por financiamento pode se sobressair em relação ao interesse por espaço na mídia quanto ao fato de o FEFC ter tido maior visibilidade no noticiário e nos programas partidários de formação política.

A maior valorização do FEFC foi percebida nas respostas à pergunta aberta e nas entrevistas realizadas com as dirigentes partidárias. Em todas as entrevistas, as dirigentes se referiam ao “dinheiro das mulheres” como a principal ação afirmativa que levaria a um aumento do número de mulheres eleitas (combinada com a cota nas listas) e apenas se referiam ao horário eleitoral quando nós, na condição de agentes de pesquisa, abordávamos o assunto.

Um dos motivos para a maior valorização do FEFC (além do fato de que recursos financeiros tendem a ser mais valorizados em competições eleitorais) é a percepção de que, pelo fato de o HGPE ser executado no âmbito dos diretórios estaduais (e por se tratar de uma operação mais técnica), o papel da instância feminina nacional não estava claro para as dirigentes. Pudemos perceber que as dirigentes mobilizaram mais esforços para gerir o dinheiro do que para encontrar formas de gerir o tempo de rádio e televisão. Isso ocorre, em parte, pelo fato de ser responsabilidade do partido nacional receber e distribuir os recursos do FEFC e, por conta disso, incide sobre ele maior controle judicial. Além disso, a responsabilização do partido

em âmbito nacional estimulou, inclusive, as instâncias femininas partidárias a aprimorar as estratégias e pensar em formas de gerir a distribuição dos recursos para as mulheres. No entanto, diferente do FEFC – como não há definição na lei de quem é a responsabilidade sobre a gestão do horário eleitoral, tampouco há sanção explícita para o descumprimento da cota de mulheres –, o HGPE acabou por ficar em segundo plano.

Neste trecho, quando questionada sobre como o partido distribuiu o tempo de rádio e televisão entre as candidatas e qual tinha sido o papel da instância feminina nacional no processo, uma das dirigentes entrevistadas respondeu:

Foi uma outra instância, e eu te confesso que a gente ficou... A gente perdeu nessa parte, a gente deixou de fazer duas coisas nessa eleição de 2018: **fiscalizar melhor** essa questão da distribuição do tempo de TV e rádio. Mesmo que tenha lá a lei, as regras, mas cada esfera acabou fazendo do jeito que entendia [...] a outra coisa foi sobre a perspectiva da Internet, da comunicação. Quem tinha um pouquinho mais de recurso, acabou se dando muito bem com as redes sociais, mas quem não tinha, não teve, não teve como... Como... Como se adaptar, não teve como se estruturar para poder... E eu não tô [*sic*] falando de coisa muito grande não, tô falando de fazer uma *live*, de fazer um *card*, por isso que agora a gente vai trabalhar com a informação política, porque acho que foram duas áreas que a gente deixou a desejar, a gente se concentrou na distribuição do recurso, na questão dos grupos, mas a gente falhou tanto na questão da comunicação quanto na distribuição do tempo.¹²⁸

A dirigente deixa claro que não houve gestão do tempo de rádio e televisão pela instância de mulheres. No entanto, também é interessante notar que a dirigente considerou que uma das falhas de 2018 foi a falta de fiscalização por parte da instância feminina acerca da distribuição do horário eleitoral gratuito. Isso nos leva a indagar se o papel da instância feminina partidária deveria ser de gerir a distribuição dos recursos materiais e simbólicos para as mulheres ou apenas fiscalizar seu cumprimento. A nosso ver, gerir a ação afirmativa envolve decidir “quem terá o quê” (numa perspectiva de planejamento, de formulação futura), enquanto a ação de fiscalizar envolve verificar, *a posteriori*, “quem teve o quê”.

O fato de a gestão do HGPE ocorrer no âmbito dos diretórios estaduais foi indicado por várias dirigentes como fator limitador do poder de gestão tanto da instância feminina quanto do partido em âmbito nacional. No trecho a seguir, outra dirigente aponta que, embora a instância feminina nacional tenha alertado os diretórios estaduais sobre a existência da regra no HGPE voltada às mulheres, ela acredita que eles não a tenham cumprido e, quando cumprido, foi feito de uma forma a valorizar os homens candidatos:

¹²⁸ Entrevistada 3, Dirigente Partidária, partido de esquerda, grifo nosso.

Então, aí eu vou lhe dizer, que isso aí... Isso aí não tinha como a nacional controlar, né? Isso aí quem controla são os diretórios estaduais, mas todos eles foram alertados por nós que as mulheres tinham 30% de tempo de TV [...]. Se você dissesse pra mim “isso foi cumprido?”, eu não vou te afirmar que sim. Se você falar “o que você acha?”, eu acho que não. E por que não? Porque na nossa norma diz que tem que ter essa distribuição para as mulheres, mas ela não tem sanção se não cumprir, então o partido chega lá nas duas semanas, ele quer ver quem está lá na frente [...]. As mulheres são colocadas no início do programa eleitoral, que ninguém assiste, no horário do almoço, que ninguém assiste, e no final elas nem aparecem, e se a gente for parar e pensar, é desse jeito mesmo, entendeu? Os homens... Tudo no horário nobre, ali perto do *Jornal Nacional*, e o que tem que fazer para mudar isso? A legislação vai ter que mudar.¹²⁹

A dirigente aponta um fato importante: o horário e as datas em que as inserções e os programas com as candidatas são exibidos impacta na quantidade de visibilidade que elas terão, bem como nas chances de atrair a atenção de quem assiste. Há dois motivos para isso. O primeiro está relacionado aos níveis de audiência que tendem a ser diferentes de acordo com o horário, variando conforme o meio de comunicação. O segundo está relacionado ao comportamento eleitoral e à decisão tardia do eleitor com relação a em quem irá votar. Isso faz com que, quanto mais perto das eleições, mais importância recaia sobre o HGPE no processo de escolha eleitoral. Para a dirigente, é justamente nos momentos “menos importantes” da programação e do processo de decisão eleitoral que os dirigentes alocam os programas e as inserções com as candidatas. Então, para aferir a eficácia desta ação afirmativa, não basta verificar se as mulheres apareceram no horário eleitoral, mas também quando elas apareceram.

Os dois trechos a seguir foram extraídos de entrevistas com dirigentes de partidos alinhados à parte esquerda do espectro político, em que notamos uma percepção mais crítica sobre como as mulheres estariam tendo acesso ao HGPE. No entanto, em alguns partidos posicionados na porção direita, observamos um tom argumentativo diferente. Quase que de forma defensiva, as dirigentes afirmaram categoricamente que seus partidos distribuíam as mulheres no horário eleitoral de acordo com o exigido pela lei:

Sempre tivemos esse tempo, sempre foi respeitado o nosso espaço, sempre, sempre, sempre, sempre, sempre. E o [órgão nacional de instância feminina] acaba tendo alguma atuação em forçar os partidos nos estados a dar esse espaço. Sempre tivemos esse espaço, sempre, ihhh, se eles não derem... Se eles não darem [*sic*] o espaço, vai ter guerra. É guerra, meu filho.¹³⁰

O que hoje é destinado para a mulher, tem que ser obedecido, porque senão os partidos são penalizados, né? Então assim, essa questão de tempo de TV [...] se não cumprir, o próprio partido é penalizado. A gente faz parte do grupo de mulheres de partidos, elas ainda sofrem muito com isso, algo que eu poderia te dizer, que no [nome do partido], esse acesso a publicidade em TV, ele é muito bem distribuído, nos programas

¹²⁹Entrevistada 7, Dirigente Partidária, partido de centro-esquerda.

¹³⁰Entrevistada 14, Dirigente Partidária, partido de direita.

que o partido faz, que ele realiza, não sei se você já teve a oportunidade de assistir algum dos nossos vídeos, eu acho que, se você verificar, a gente tem até um tempo bem razoável dentro dos programas, né? Então se nós, o partido não obedecer, ele mesmo é penalizado, então a gente não busca correr esse risco.¹³¹

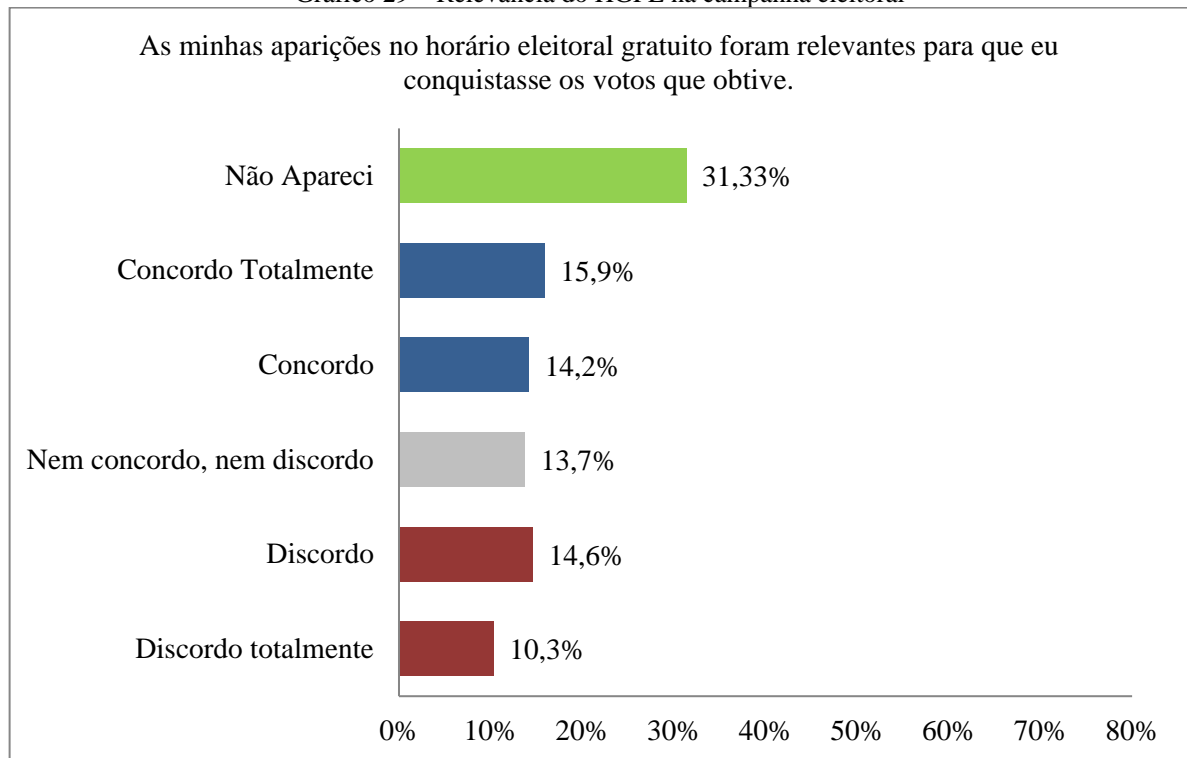
Os dois trechos denotam a certeza de que a cota no HGPE estaria sendo cumprida, porque haveria uma possível penalidade para os partidos. No entanto, esta penalidade não está descrita na legislação eleitoral. Também é possível notar, no primeiro trecho, uma negação da possibilidade de o partido não cumprir a distribuição do tempo que pertence às mulheres e a certeza de elas jamais seriam prejudicadas. Já no segundo trecho, a dirigente indica, por meio da frase “elas ainda sofrem muito com isso”, que, em seu partido, não há problema em relação ao acesso das mulheres ao horário eleitoral, apenas no partido das outras dirigentes partidárias que fazem parte do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos.

Considerando este contexto, foi importante identificarmos se as candidatas consideravam suas aparições no horário eleitoral relevantes para a conquista dos votos que obtiveram. No entanto, em virtude dos diferentes tons encontrados nos partidos de esquerda e de direita, adicionamos a variável “Não apareci”, mesmo que a presença dessa variável seja incomum na formulação de *Likert*, e a analisamos de acordo com o espectro ideológico.

As respostas foram organizadas no Gráfico 29, em que é possível verificar que 31,33% das respondentes consideraram que não apareceram no HGPE. Além disso, 30,1% concordaram que a aparição delas no horário eleitoral foi relevante para a conquista de seus votos, 24,9% discordaram que o HGPE tenha sido importante para elas e 13,7% nem concordaram, nem discordaram.

¹³¹ Entrevistada 10, Dirigente Partidária, partido de centro-direita.

Gráfico 29 – Relevância do HGPE na campanha eleitoral

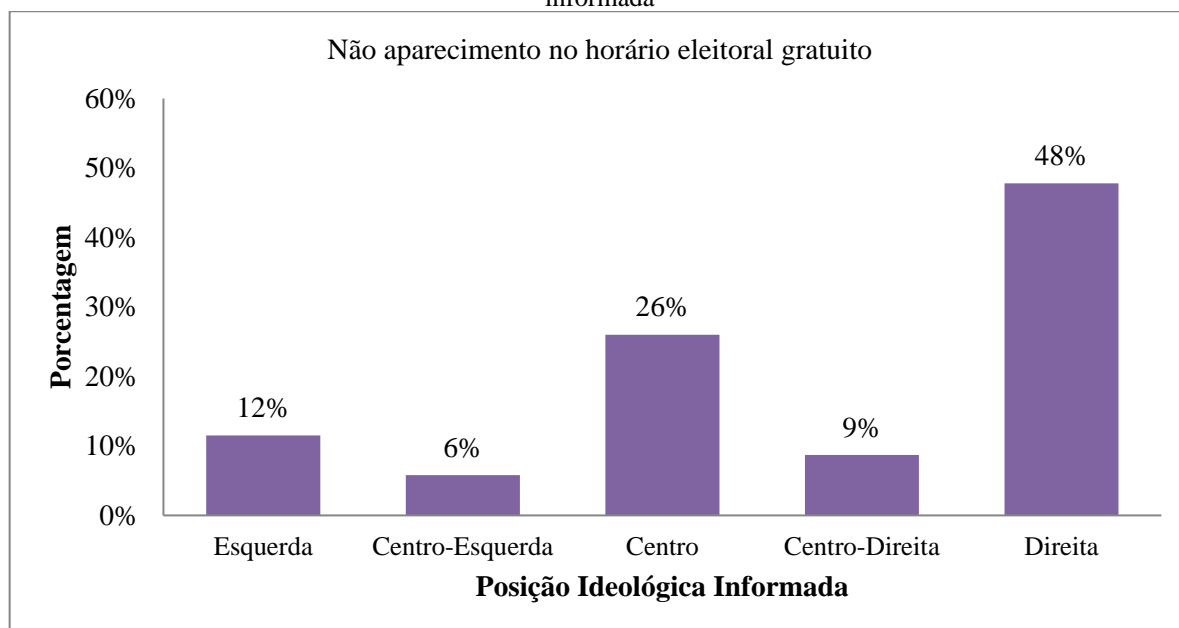


Fonte: elaborado pelo autor.

De forma geral, a percepção da maioria daquelas que apareceram no horário eleitoral é de que esse espaço trouxe contribuições para suas campanhas. No entanto, foi considerável a quantidade de mulheres que indicaram que o HGPE não foi relevante para a conquista de votos, revelando uma alta percepção de ineficácia deste instrumento enquanto ação estratégica e persuasiva.

Já em relação às mulheres que afirmaram não terem aparecido no horário eleitoral, o Gráfico 30 é revelador ao apontar que 57% das respondentes se posicionavam justamente à direita do espectro ideológico, enquanto 26% posicionavam-se no centro e apenas 18% à esquerda.

Gráfico 30 – Distribuição das respondentes que não apareceram no HGPE em relação à posição ideológica informada



Fonte: elaborado pelo autor.

A análise deste gráfico nos faz questionar os trechos das entrevistas com as dirigentes dos partidos alinhados à direita, uma vez que as candidatas alinhadas a esta porção do espectro são justamente as que indicaram terem aparecido menos. Não é nossa intenção desqualificar a fala das dirigentes, mas apontar a dissonância entre a forma como elas apresentaram o cenário de distribuição do tempo às mulheres e a percepção das candidatas em relação à distribuição.

Se na análise do FEFC percebemos que houve casos em que algumas candidatas foram mais beneficiadas com recursos porque faziam parte de um projeto político das mulheres do partido, também foi necessário avaliar se as candidatas participaram do processo de decisão acerca de quem deveria ter mais espaço no horário eleitoral. Antes de apresentarmos essas respostas, porém, é necessário fazermos uma consideração entre o FEFC e o HGPE.

No caso do FEFC, a concentração de recursos em uma candidata reduz automaticamente a quantidade de recursos para as outras (considerando que há limitação nacional de recursos financeiros). Ou seja, se há disponível R\$1.000.000 para as candidatas, e o partido destina R\$500.000 para apenas uma delas, então haverá apenas outros R\$500.000 para todas as demais candidatas, de todas as regiões do país (caso o partido utilize apenas os recursos da cota para o financiamento das candidaturas de mulheres). No entanto, esta mesma premissa não vale necessariamente para o HGPE. Isso ocorre porque, como os partidos devem entregar uma mídia para cada emissora de rádio e televisão e, muitas vezes, as candidatas possuem bases eleitorais

em regiões distintas do estado, é possível aumentar a visibilidade de uma candidata em uma região e aumentar a visibilidade de outra em outra região.

Daremos como exemplo uma situação hipotética: se a candidata que concorre à Câmara dos Deputados pelo estado de São Paulo tem como base eleitoral a região da cidade de Rio Preto, é possível que o partido dê a ela os 30% do tempo que o partido tem direito em todas as rádios e televisões que possuem corte de sinal para Rio Preto.¹³² Assim, em nosso exemplo, esta candidata teria consumido todo o tempo mínimo destinado às mulheres do partido, provavelmente gerando alta insatisfação das demais. No entanto, em nosso exemplo, a candidata beneficiada absorveu a totalidade do tempo mínimo destinado às mulheres apenas nas rádios e televisões de Rio Preto. Caso o mesmo partido tenha uma candidata cuja base eleitoral seja a cidade de Santos, no litoral paulista, é possível que ela também tenha a totalidade do tempo mínimo destinado às mulheres naquela região, que para ela pode ser prioritária. Isso significa que, se o HGPE for gerido estrategicamente pelo partido político, é possível dar ampla visibilidade a várias candidatas ao mesmo tempo, tornando mais justa a distribuição e, ao mesmo tempo, aumentando as chances de responsividade eleitoral.

Dando continuidade ao nosso exemplo, se para as candidatas não fizer sentido a distribuição geográfica, caso não possuam base eleitoral ou sua base seja uma cidade com grande população, também é possível distribuir melhor o tempo e as inserções entre as candidatas, desta vez utilizando uma estratégia de segmentação por perfil demográfico da audiência. Mas como? Imaginemos que o público-alvo de certa candidata sejam eleitores e eleitoras jovens, e de outra sejam empresárias e empresários adultos. Nesse caso, é possível que o partido distribua as inserções e os programas destas candidatas para rádios e emissoras diferentes dentro de uma mesma cidade, levando em consideração os públicos-alvo dessas emissoras. Sabe-se que, de forma geral, que ouvintes da emissora CBN não são necessariamente os mesmos da emissora Jovem Pan.¹³³ Por isso, o partido pode traçar uma estratégia de mídia para as mulheres candidatas, o que pode tanto garantir a visibilidade de um maior número de mulheres quanto tornar mais eficiente o uso do espaço na mídia.

No entanto, as estratégias de segmentação geográfica ou demográfica que citamos exigem esforço e profissionalização maior por parte do partido político, como, por exemplo, contar com profissionais de mídia para a montagem dos mapas de distribuição de conteúdo (ou

¹³² Esse tipo de estratégia é possível quando não é formado *pool* de emissoras (quando apenas uma emissora recebe as mídias dos partidos e envia a todas as demais).

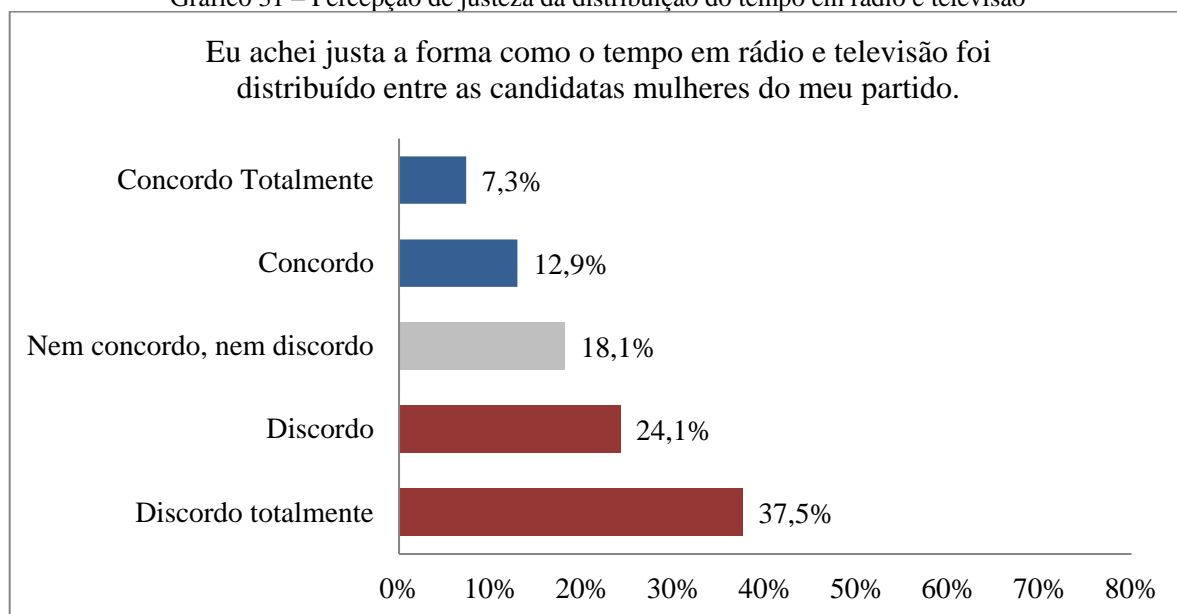
¹³³ A CBN é uma emissora especializada em notícias. Já a Jovem Pan é uma emissora especializada em programas de entretenimento e programação musical.

mapas de mídia). Além disso, exige das mulheres candidatas o conhecimento acerca dessas possibilidades, permitindo que possam exigir de seus partidos que sejam executadas estratégias mais inteligentes de segmentação dos conteúdos do HGPE. Caso contrário, essas possibilidades de segmentação podem servir para beneficiar os candidatos que interessam ao partido, em sua maioria homens, por meio da inserção nos veículos de maior visibilidade o número mínimo de candidatas exigido (já que são mais fáceis de serem fiscalizados), e nas pequenas rádios do interior, por exemplo, apenas aqueles que interessam ao partido. Estas estratégias, quando usadas, tornam mais complexa a fiscalização e o acompanhamento do cumprimento da ação afirmativa, uma vez que seria necessário aferir veículo a veículo o percentual mínimo de inserções ou de tempo destinados às mulheres.

A explanação que fizemos sobre as possibilidades de uso do HGPE buscou demonstrar que existe maior chance de as candidatas se sentirem contempladas pela forma como o partido faz a gestão do horário eleitoral caso exista uma estratégia, e caso esta estratégia tenha sido combinada com as candidatas.

Dito isso, passaremos à avaliação do quão justa foi, na opinião das candidatas, a distribuição do tempo em rádio e televisão. O Gráfico 31 mostra que 61,6% das candidatas discordaram que a distribuição entre as mulheres tenha sido justa, e apenas 20,2% consideraram-na justa. Além disso, 18,1% indicaram nem concordar nem discordar da justeza da distribuição. É importante considerar que este percentual de neutras ou indecisas foi o maior percentual nesta categoria dentre todas as demais perguntas, o que nos leva a acreditar que elas dispõem de menos elementos para avaliação da justeza, porque dispõem de menos informações sobre como o tempo foi distribuído entre as candidatas.

Gráfico 31 – Percepção de justiça da distribuição do tempo em rádio e televisão



Fonte: elaborado pelo autor.

O alto grau de insatisfação, combinado com as informações das dirigentes sobre o pouco controle das instâncias femininas acerca do uso do horário eleitoral, leva-nos a crer que os partidos não tendem a compartilhar suas estratégias com as candidatas. Nas entrevistas, entendemos que existe a forte atuação de duas instâncias dentro dos partidos que fazem o controle do horário eleitoral. A primeira é a instância responsável pela organização das listas, nome que foi mais comumente mencionado como sendo uma Secretaria de Organização. Essa secretaria mantém contato direto com candidatos e candidatas e funciona como mediadora entre as candidaturas e o partido durante as eleições. Esta secretaria tem relação direta com a Comissão Executiva Estadual (CEE), mas como durante as eleições boa parte da CEE também está competindo no pleito (já que é integrada por políticas e políticos eleitos), são as estruturas internas do partido que estão dedicadas aos trâmites procedimentais. Entendemos que a Secretaria de Organização, junto à presidência do diretório estadual, dá o tom político da distribuição do HGPE.

Outra instância citada que seria responsável pela montagem dos mapas de mídia seria a Secretaria de Comunicação, quando existe. Esta Secretaria, ou integrante do partido responsável pelo tema,¹³⁴ contribuiria com a parte técnica da montagem dos mapas de mídia e seria responsável por tratar com as produtoras de áudio e vídeo acerca da distribuição das mídias para os veículos de comunicação. Importante mencionar que a entrega dos mapas de mídia deve

¹³⁴ Houve casos em que identificamos esse processo sendo controlado pela própria produtora ou por agência de publicidade contratada pelo partido.

ser assinada por um integrante do partido credenciado junto à Justiça Eleitoral antes das eleições. Cada estado possui uma dinâmica diferente, mas ficou claro que as decisões em relação à distribuição das mídias são altamente concentradas na presidência do partido e, nestas duas instâncias, na de organização e na de comunicação, podendo ser consideradas *gatekeepers* do acesso ao HGPE.

Assim, quando analisamos a percepção de justiça quanto à distribuição, é relevante segmentarmos de acordo com a posição que a candidata ocupava em relação à Comissão Executiva do partido, ou seja, uma maior proximidade com as áreas técnicas e a presidência. A Tabela 21 aponta que, do percentual de 32,8% das candidatas que integravam a Executiva de seu partido, 12,9% indicaram discordância em relação à justiça da distribuição do horário eleitoral gratuito, enquanto 11,7% indicaram concordância e 8,2% permaneceram neutros.

Tabela 21 – Justiça da distribuição do HGPE em relação à Executiva

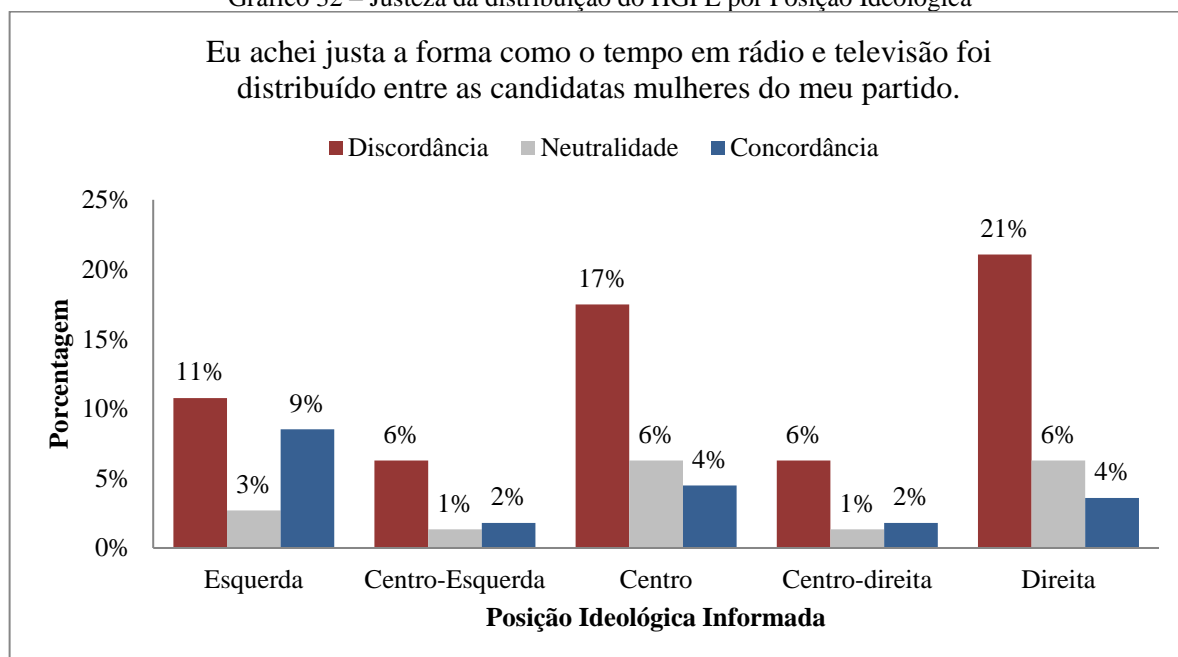
		Você integra a Executiva ou algum cargo de direção no seu partido?			Total
		Não	Sim	Não Respondeu	
Eu achei justa a forma como o tempo em rádio e televisão foi distribuído entre as candidatas mulheres do meu partido.	Discordo totalmente	28,4%	8,6%	0,4%	37,5%
	Discordo	19,8%	4,3%	-	24,1%
	Nem concordo, nem discordo	9,9%	8,2%	-	18,1%
	Concordo	5,2%	7,8%	-	12,9%
	Concordo totalmente	3,4%	3,9%	-	7,3%
Total		66,8%	32,8%	0,4%	100,0%

Fonte: elaborada pelo autor.

Os percentuais próximos de concordância e discordância entre as candidatas que integraram a Executiva contrastam com os percentuais de quem não integrava essa instância partidária. Neste caso, das 66,8% de candidatas que não integravam a Executiva, 48,2% indicaram discordância em relação à justiça da distribuição, enquanto apenas 8,6% concordaram que a distribuição tenha sido justa. Isso indica que, quanto mais próxima ou integrada à CEE, maior a chance de a candidata concordar que o HGPE tenha sido distribuído de maneira justa, ou porque contemplou as candidatas prioritárias do partido (e ela concorde com essa priorização) ou porque contemplou a sua própria candidatura.

Em relação à posição ideológica informada pela candidata, o Gráfico 32 aponta que as candidatas à direita do espectro político foram as que consideraram mais injusta a forma como o horário eleitoral foi distribuído (27%), seguido das candidatas de centro (17%) e das candidatas à esquerda (17%).

Gráfico 32 – Justeza da distribuição do HGPE por Posição Ideológica

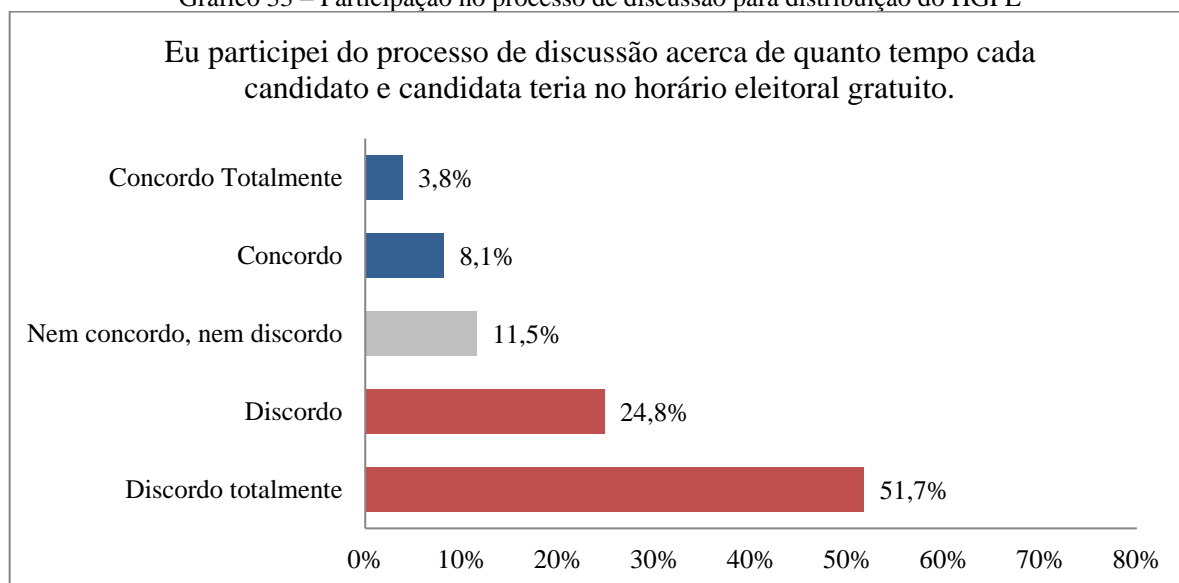


Fonte: elaborado pelo autor.

Neste caso, é interessante notar as extremidades do espectro ideológico. Pela nossa estratégia de segmentação, supomos que as candidatas que se marcaram na Esquerda e na Direita tinham convicção de seu posicionamento, podendo ser consideradas, para fins de interpretação, que se entendiam fortemente posicionadas nestes dois polos. Isso nos aponta que os partidos de direita geraram a percepção de uma distribuição mais injusta do que os partidos de esquerda.

Em relação ao processo de discussão acerca de quanto tempo cada candidato e candidata teriam no horário eleitoral gratuito, o Gráfico 33 indica que 76,5% das respondentes discordaram que teriam tido alguma participação, enquanto apenas 11,9% indicaram que participaram desse processo, e 11,5% nem concordaram nem discordaram.

Gráfico 33 – Participação no processo de discussão para distribuição do HGPE

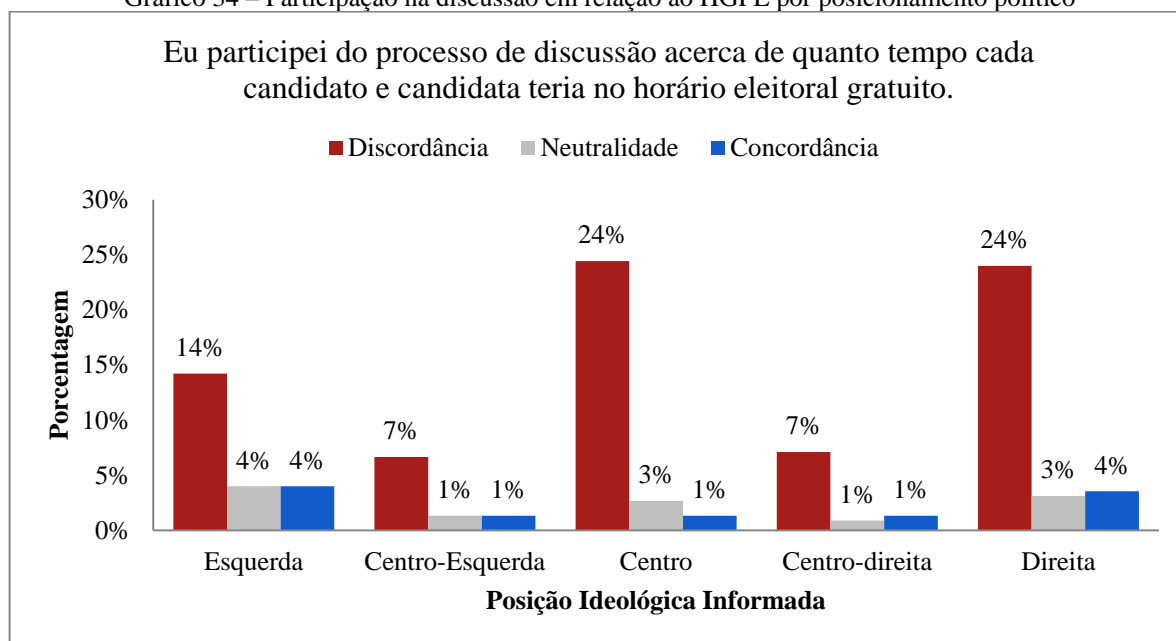


Fonte: elaborado pelo autor.

O grau de discordância (76,5%) é semelhante ao verificado quando fizemos a afirmação, porém em relação ao FEFC, quando 76% das candidatas haviam indicado não participaram do processo de discussão acerca de quanto dinheiro seria distribuído entre candidatos e candidatas.

Em relação ao posicionamento político das respondentes, reforçando a nossa avaliação de que as candidatas de Direita eram as que percebiam maior injustiça na forma como o tempo de rádio e televisão foram distribuídos, o Gráfico 34 aponta que as candidatas de Direita (24%) e de Centro (24%) foram as que discordaram mais do fato de terem debatido a distribuição do HGPE entre candidatos e candidatas, ao tempo em que as candidatas de Esquerda foram as que menos discordaram. Os graus de concordância, por outro lado, foram os mesmo para Esquerda (4%) e Direita (4%), indicando que poucas candidatas, em geral, perceberam com convicção que tiveram alguma participação no processo de debate intrapartidário sobre a gestão do horário eleitoral.

Gráfico 34 – Participação na discussão em relação ao HGPE por posicionamento político



Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados apresentados até aqui em relação ao HGPE indicam alta percepção de injustiça em relação ao acesso das candidatas ao horário eleitoral, bem como baixa participação das candidatas nos debates acerca de quem teria mais ou menos tempo de exibição ou quantidade de inserções. Além disso, as candidatas consideraram que o HGPE é uma ferramenta essencial para a campanha eleitoral, e, para aquelas que apareceram nele, houve uma contribuição positiva para a conquista de votos. Ainda neste aspecto, percebemos que existem áreas internas do diretório estadual do partido que controlam o acesso ao HGPE e que as instâncias de mulheres em âmbito nacional indicaram que houve, em 2018, maior preocupação com a distribuição do FEFC do que do HGPE. Também percebemos que, nos partidos de Direita, as dirigentes indicaram uma percepção de que a engrenagem das ações afirmativas está funcionando, porque existia uma penalidade, mas não se colocaram como agentes que deveriam estar influenciando no processo de gestão destas ações. Nos partidos mais alinhados à esquerda, percebemos que as dirigentes possuem maior atenção ao cumprimento e ao uso estratégico das ações afirmativas, o que sugere que suas instâncias femininas sejam mais bem organizadas.

O Quadro 24 compila as controvérsias mais destacadas em relação à percepção das candidatas quanto às ações afirmativas no HGPE.

Quadro 24 – Controvérsias em relação à percepção das candidatas quanto ao HGPE

Controvérsia	Actantes envolvidos	Tipo de translação	Razão
HGPE, pela gestão descentralizada, é mais suscetível à influência dos dirigentes estaduais.	Candidatas baixas chances Candidatas altas chances Candidatas à Reeleição Presidentes Estaduais	Conflito	Forma de distribuição das mídias e alocação na programação de cada emissora dá forte papel articulador ao partido estadual.
Instâncias feminas nacionais não acompanham a ação afirmativa no HGPE.	Instância feminina nacional Instância feminina estadual Candidatas Presidentes Estaduais	Conflito	As características técnicas do HGPE e a prioridade ao FEFC e FP fazem com que o HGPE fique em segundo plano.
Mulheres gravam vídeos, mas afirmam que não aparecem no HGPE.	Produtoras de vídeo Sec. de Comunicação Presidentes Estaduais Candidatas baixas chances	Conflito	Mulheres e partidos custeiam as gravações de programas, mas não necessariamente veiculam ou veiculam apenas algumas vezes.

Fonte: elaborado pelo autor.

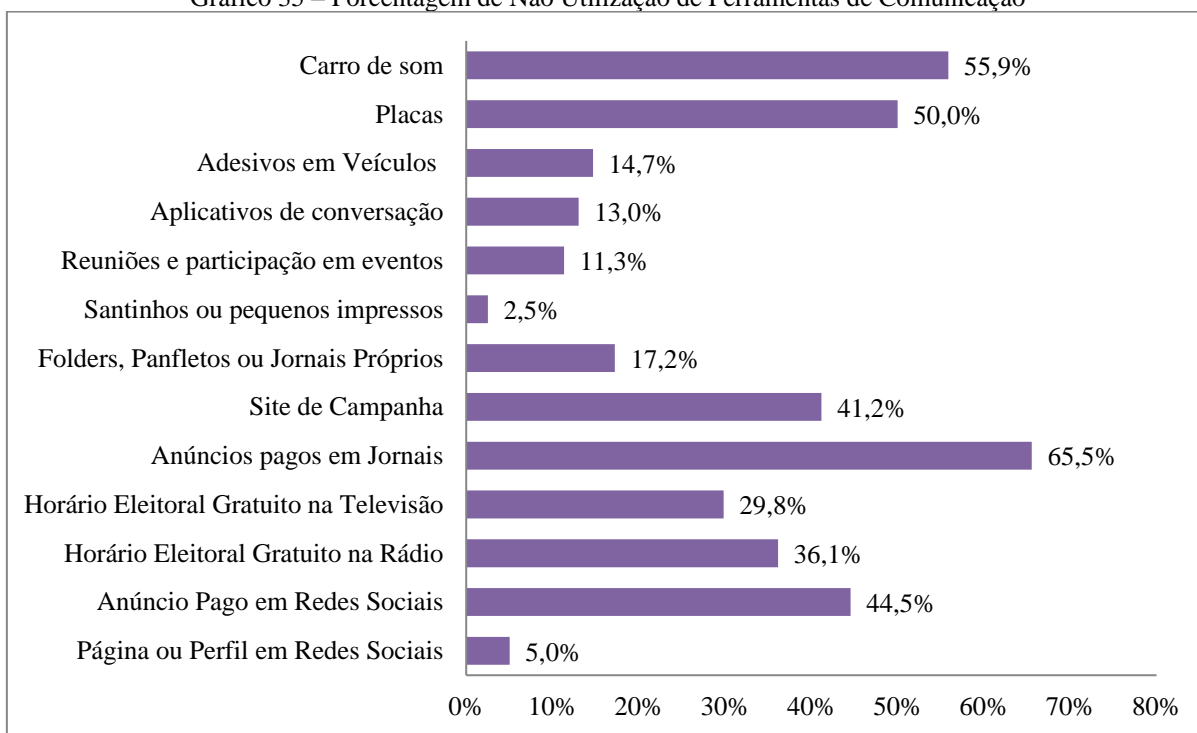
6.9 Ferramentas de Comunicação mais Utilizadas

Como vimos no Capítulo 4, veicular mensagens no horário eleitoral é apenas uma das ações de comunicação possíveis de serem realizadas em uma campanha. Por isso, buscamos questionar às candidatas quais foram todas as ferramentas utilizadas e quais elas consideraram mais ou menos eficazes para a obtenção de votos. Incluímos na lista também o horário eleitoral, porém diferenciado entre rádio e televisão, buscando identificar diferenças na valorização de um meio em relação ao outro.¹³⁵

A questão também permitia à candidata indicar se ela não utilizou alguma das ferramentas, permitindo-nos conhecer e refletir sobre suas decisões estratégicas em relação às ações de comunicação eleitoral. As respostas a esta pergunta são importantes na medida em que nos permitiu conhecer por quais meios as candidatas interagiram com seus públicos e quais, na opinião delas, contribuíram para fortalecer sua imagem pública e interagir com eleitores e eleitoras. Nesse sentido, o Gráfico 35 aponta o percentual de candidatas que indicaram não ter utilizado cada uma das ferramentas de comunicação mencionadas.

¹³⁵ As proporções completas das respostas podem ser verificadas no Apêndice VII.

Gráfico 35 – Porcentagem de Não Utilização de Ferramentas de Comunicação

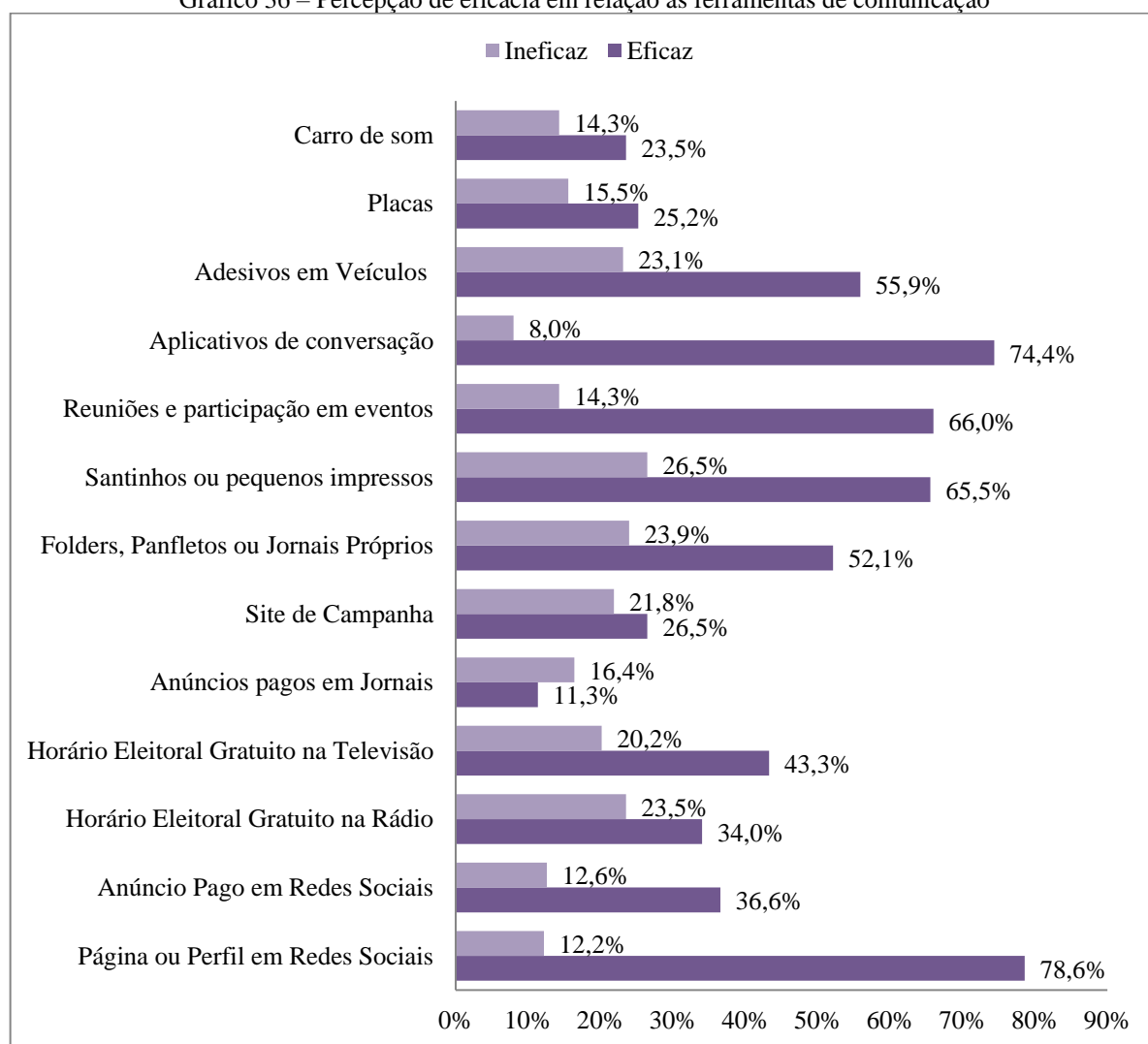


Fonte: elaborado pelo autor.

As três ferramentas menos utilizadas pelas candidatas foram anúncios pagos em jornais (com 65,5% de respondentes que disseram não terem utilizado), carros de som (55,9%) e placas (50%). Por sua vez, as três ferramentas mais utilizadas foram santinhos ou pequenos impressos (2,5%), página ou perfil em redes sociais (5%) e reunião ou participação em eventos (11,3%). Em relação às redes sociais, é importante notar que, embora muitas candidatas indiquem terem utilizado perfis nestas redes, 44,5% indicou que não fez uso de anúncios pagos, ou seja, apenas publicações orgânicas.

Por sua vez, o Gráfico 36 indica, dentre as candidatas que utilizaram cada uma das ferramentas, quais foram percebidas como as mais ou menos eficazes.

Gráfico 36 – Percepção de eficácia em relação às ferramentas de comunicação



Fonte: elaborado pelo autor.

As ferramentas consideradas mais eficazes por mais de 50% das candidatas foram: página ou perfil em redes sociais (78,6%); aplicativos de conversação, como WhatsApp ou Telegram (74,4%); reuniões e participação em eventos (66%); santinhos e pequenos impressos (65,5%); e adesivos em veículos (55,9%). Por outro lado, a maior percepção de ineficácia foi em relação a: santinhos ou pequenos impressos (26,5%); *folders*, impressos ou jornais próprios (23,9%); e o horário eleitoral gratuito no rádio (23,5%). Em relação aos anúncios pagos, as candidatas indicaram que os anúncios em redes sociais foram mais eficazes (36,6%) do que anúncios em jornais impressos (11,3%).

Em relação a esses dados, nota-se que as duas ferramentas consideradas mais eficazes (página ou perfil em redes sociais e aplicativos de conversação) não possuem custos de veiculação, o que poderia sugerir a não necessidade de recursos financeiros para utilizá-las. Porém, para que essas ferramentas sejam eficazes, é necessária a produção de conteúdos

criativos, com objetivo de atrair a atenção e persuadir o público-alvo. No entanto, a segmentação de despesas disponibilizada pelo TSE não nos permite identificar qual o investimento feito nessas ações. Em relação à terceira ferramenta considerada mais eficaz (reuniões e participação em eventos), é possível fazermos uma análise ao observarmos os percentuais de cada ação gastos por homens e mulheres. Na Tabela 22, selecionamos o valor gasto por cada grupo de candidatas e candidatos nas despesas com comícios e eventos de promoção da candidatura. É possível notar que, dos R\$2.500.000 gastos com comícios, 61,5% do valor foi gasto por homens eleitos em 2018, ou seja, cerca de R\$1.500.000 foram gastos apenas por um grupo com 436 homens. Já entre as mulheres eleitas, esse gasto foi o mais baixo, 4,47%, porém se referindo a um grupo com apenas 77 mulheres, o que representou um investimento de R\$112.000.

Tabela 22 – Despesas com realização de eventos nas candidaturas à CD, Brasil, 2018

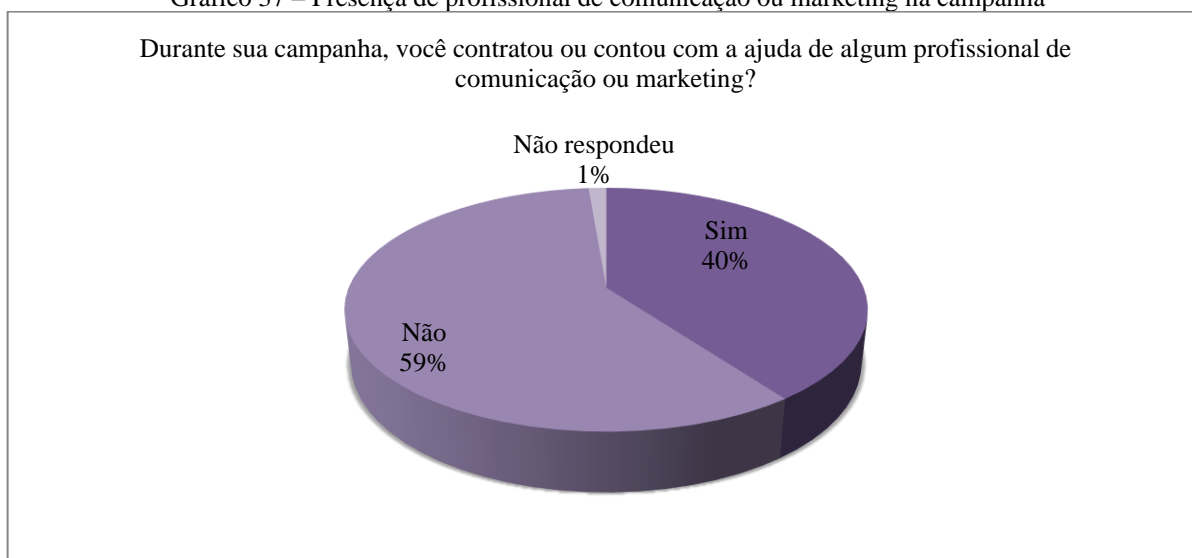
Tipo de Despesa	% Homens Eleitos	% Mulheres Eleitas	% Homens Não-Eleitos	% Mulheres Não-Eleitas	% Total
Comícios	61,5	4,4	26,9	7,0	100,0
Eventos de promoção da candidatura	45,7	3,3	36,7	14,2	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do TSE ([2020]).

Em relação aos eventos de promoção da candidatura, dos R\$5.800.000 gastos com este tipo de despesa, 45,7% foram gastos pelos homens que se elegeram, representando cerca de R\$2.600.000 milhões gastos pelo mesmo grupo de 436 homens. Em relação às mulheres eleitas, o volume da sua participação neste tipo de despesa representou 3,3%, ou seja, por volta de R\$196.000 gastos por um grupo de 77 mulheres. Isso demonstra que, mesmo as atividades que aparentemente poderiam ser realizadas com menos recursos, como a organização de um evento político, envolveram considerável investimento por parte das mulheres vitoriosas e dos homens vitoriosos.

Por fim, consideramos necessário questionar às candidatas quantas delas contaram com profissionais de comunicação ou de marketing, uma vez que essa expertise poderia contribuir com o planejamento mais adequado das ações de comunicação e permitir que as ferramentas fossem utilizadas de forma a usufruir melhor do potencial de cada uma. O Gráfico 37 demonstra que 59% das respondentes não tiveram a presença de profissionais de comunicação ou marketing em suas campanhas, enquanto 40% contaram com essa contribuição.

Gráfico 37 – Presença de profissional de comunicação ou marketing na campanha



Fonte: elaborado pelo autor.

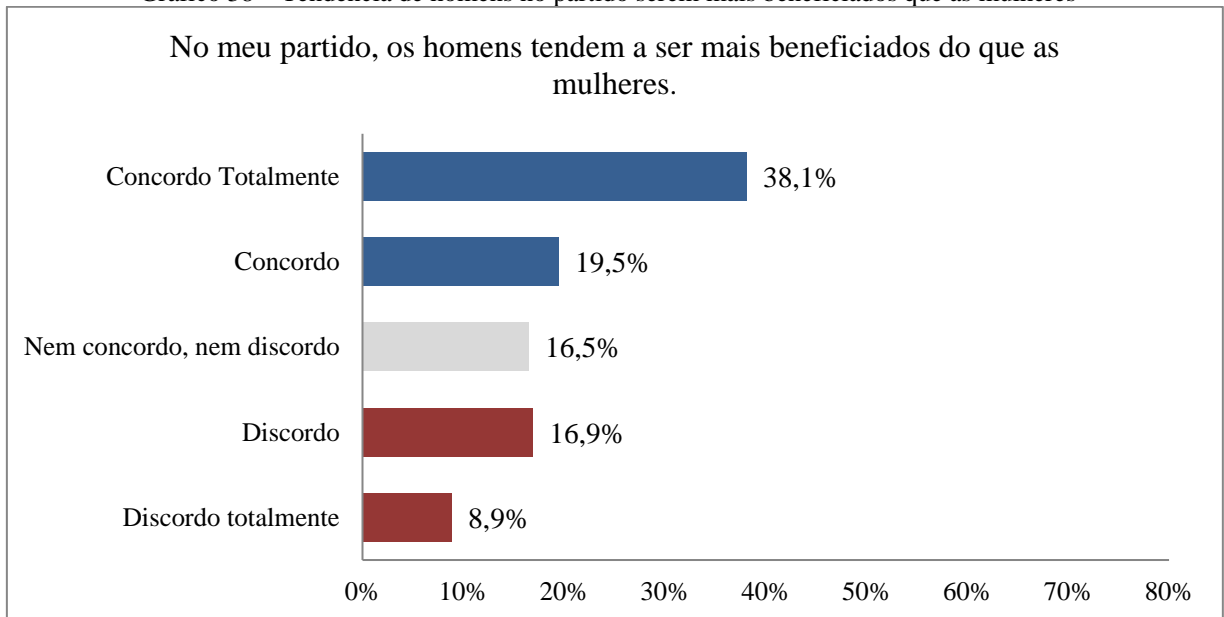
A maior ausência destes e destas profissionais em uma campanha eleitoral pode estar atrelada tanto à percepção de que estes serviços onerariam as finanças da campanha, em especial naquelas com poucos recursos financeiros, quanto à possível consideração de que não seriam profissionais prioritários para serem convidados ou contratados, ou ainda o não interesse do partido em ceder ou contratar este tipo de serviço para as candidatas. Esse assunto nos dá abertura a mais uma dimensão de interpretação do desempenho das candidatas em 2018: a relação delas com seus partidos.

6.10 A Relação entre as Candidatas e os Partidos Políticos

A literatura demonstrou que os partidos tendem a beneficiar mais os homens do que as mulheres, porque haveria uma percepção dos dirigentes de que os homens possuiriam maior predisposição para atuar no campo político, bem como maiores ambições políticas que contribuiriam para passagem pelos pleitos eleitorais. Além disso, o machismo e a dominação masculina estão estruturados nas instituições, inibindo os desempenhos e as chances de igualdade das mulheres em relação aos homens.

Por isso, consideramos importante, no último momento da descrição dos dados coletados por meio do questionário, apresentar o sentimento das candidatas em relação aos seus partidos. Assim, o Gráfico 38 demonstra que 57,6% das respondentes consideraram que, em seus partidos, os homens tendem a ser mais beneficiados que as mulheres, enquanto 25,8% responderam que discordam desta afirmação, e 16,5% nem concordaram, nem discordaram.

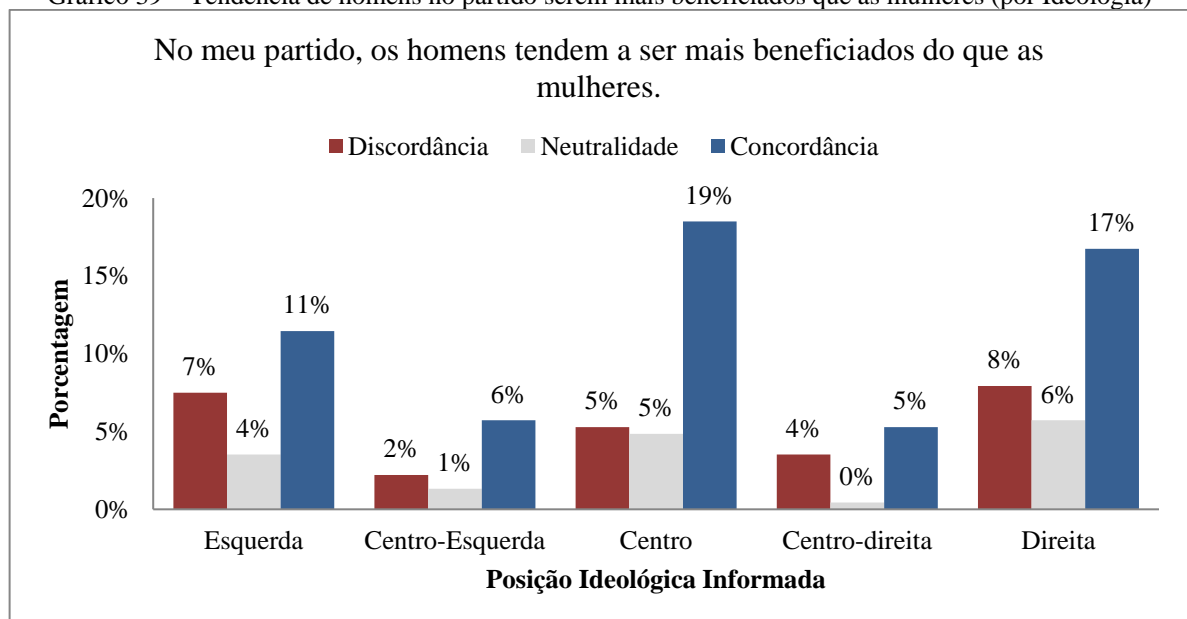
Gráfico 38 – Tendência de homens no partido serem mais beneficiados que as mulheres



Fonte: elaborado pelo autor.

Quando analisamos a mesma afirmação de acordo com a posição ideológica, o Gráfico 39 indica que existe maior concordância de que os homens são mais beneficiados do que as mulheres em todos os espectros ideológicos, com maior ênfase percebida pelas respondentes que se posicionaram na porção Direita (22%), seguido pelas de Centro (19%) e pelas da porção Esquerda (17%).

Gráfico 39 – Tendência de homens no partido serem mais beneficiados que as mulheres (por Ideologia)



Fonte: elaborado pelo autor.

Para uma melhor interpretação destes dados, selecionados as menções a este assunto encontradas nas respostas à pergunta aberta do questionário, uma vez que uma série de candidatas acabou por demonstrar sua insatisfação em relação ao partido. Essas insatisfações indicam conflitos importantes de ser conhecidos no posterior traçado das redes. No Quadro 25, agrupamos os trechos representativos das opiniões em categorias de percepção que representam a ideia central trazida pelas respondentes. Inserimos mais de um trecho em algumas categorias para permitir maior consideração em relação ao sentimento das respondentes.

Quadro 25 – Insatisfação das candidatas em relação ao partido

Categoria de Percepção	Opiniões Representativas
Burocracia em excesso	“No meu caso tive ainda que escrever uma carta, solicitando recursos ao presidente do partido em Brasília para talvez ter algum direito” (Respondente nº 43, PSL).
Dificuldade de contato durante o pleito eleitoral	“Não se tem contato com o presidente do partido durante a eleição” (Respondente nº 136, DEM).
Falta de planejamento	“O partido precisa trabalhar mais com as mulheres, deixam tudo pra cima da hora” (Respondente nº 4, PSB).
Falta de formação	“Ainda é preciso investir mais em formação para mulheres, tanto ideológica quanto sobre questões práticas para atuar numa campanha” (Respondente nº 151, PCdoB).
Machismo	“Acredito que ainda temos um machismo implícito na política nacional” (Respondente nº 148, PRB).
Menosprezo pelas mulheres	“Não recebi o que deveria, atrapalhou minha campanha no estado, nas cidades onde eu deveria ter andado. Não pude fazer nada, nem rádio, nem televisão, fomos impedidas. E mesmo depois de toda luta, sem condições financeiras, o presidente do partido ainda foi grosso usando palavras de baixo calão, dizendo que não dei voto nenhum para o partido, me esculachando. Fiquei horrorizada” (Respondente nº 14, SD). “Levantei esta bandeira em MG para cobramos das Executivas e posso dizer que sofro represália” (Respondente nº 146, MDB). “Fomos usadas e descartadas” (Respondente nº 215, PSC).
Privilégios	“Me sinto sem voz e sem direito a opinião, pois quem está eleito tem vantagens e ainda tenta reeleição” (Respondente nº 113, DC). “O presidente que define quem deve receber e não dá e ponto final e é da mesma forma em relação ao tempo e gravações” (Respondente nº 136, DEM). “O/A dirigente do partido faz o que quer, usa o recurso quase todo para si e se quiser o tempo também. Os partidos têm donos, infelizmente” (Respondente nº 102, PV).

Fonte: elaborado pelo autor.

Os trechos das diferentes opiniões demonstram uma relação negativa entre os partidos políticos e as mulheres, ficando evidente que há uma sensação generalizada de desprestígio e, em alguns casos, de violência, como pode ser verificado na categoria “menosprezo pelas mulheres”. Também é importante perceber que as expressões “presidente”, “executiva” e

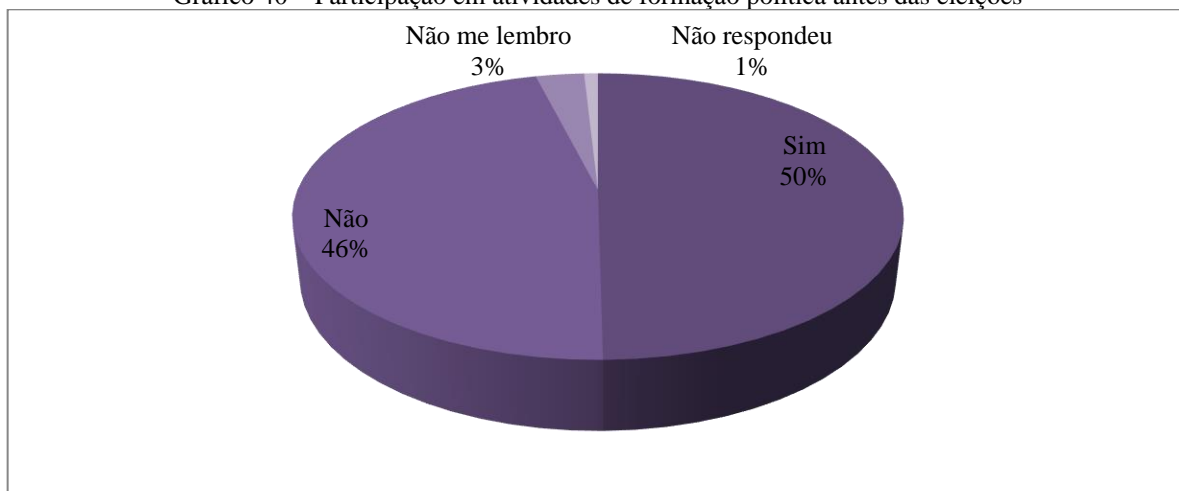
“dirigente” foram utilizadas para indicar barreiras à conquista de direitos, demonstrando um conflito interno entre a instância de filiadas e as instâncias de decisão. Além disso, fica evidente que há atuação direta da presidência do partido no controle do FEFC e do HGPE, em um sentido próximo ao de dono ou de coronel. Ao mesmo tempo, é possível perceber um sentimento de subalternização por parte das mulheres, que têm suas performances limitadas pelo controle e pelo desinteresse dos homens em suas campanhas.

É importante considerar que foi identificada apenas uma resposta que indicou sentimento positivo na relação entre a respondente e o partido político, pertencente a uma candidata do partido PSOL: “Recebi uma miséria e, mesmo antes de termos este fundo, o partido se ocupava de providenciar material de campanha, mas mesmo recebendo pouco recebi mais do que os homens e recebi apoio com contadores, advogados, etc.”.¹³⁶

A falta de planejamento e de formação política de mulheres foram dois assuntos presentes, e que são fundamentais para que a candidata tenha tido condições de chegar à competição com informações sobre os procedimentos internos para a participação nas convenções, nas atividades internas, no acesso a recursos e até mesmo em ações para a preparação das pré-campanhas das candidatas – que representa o momento de preparação e planejamento da campanha.

Nessa perspectiva, o Gráfico 40 aponta que 50% das respondentes afirmaram terem participado de alguma atividade do partido voltada à formação política de mulheres, enquanto 46% afirmaram que não participaram deste tipo de atividade, 3% não se lembrou e 1% não respondeu.

Gráfico 40 – Participação em atividades de formação política antes das eleições



Fonte: elaborado pelo autor.

¹³⁶ Respondente nº 221 do questionário aplicado, PSOL.

Por sua vez, em relação à posição ideológica informada, o Gráfico 41 aponta que, entre as respondentes posicionadas na porção esquerda, 20% dizem ter participado de atividades prévias de formação política e 10% não participaram; no Centro, 13% participaram e 14% não participaram; já em relação à porção direita, 22% não participaram enquanto 16% participaram.



Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados demonstram que, quanto mais à esquerda, maior foi a participação das respondentes em atividades de formação, enquanto quanto mais à direita, maior foi a não participação nestas atividades. Esses dados se assemelham também às percepções anteriormente avaliadas em relação à percepção de justiça em relação à forma como o dinheiro e o tempo do horário eleitoral foram distribuídos, bem como o grau de informação das candidatas em relação às ações afirmativas.

6.11 Percepções das Eleitas à Câmara dos Deputados

Passado o primeiro turno das eleições de 2018, ocorrido em 14 de outubro, das 46 candidatas à reeleição, 30 foram vitoriosas, representando uma taxa de sucesso de 65%. Além destas, foram eleitas outras 47 candidatas, que não ocupavam a Câmara dos Deputados naquela legislatura, representando um total de 77 deputadas federais eleitas. Deste conjunto, 82% se autodeclararam brancas, 12% pardas, 5% pretas e 1% indígenas (TSE, [2020]).

Dentre as novas deputadas federais eleitas, identificamos que 30 (63%) ocupavam algum cargo político de destaque, como vereadora, deputada estadual, secretária municipal ou estadual, vice-governadora ou primeira-dama. Das candidatas que não ocupavam posição política institucional anterior, uma parte considerável teve atuação em movimentos anticorrupção e *pró-impeachment*¹³⁷ – peculiares do processo pré-eleitoral de 2018. Também identificamos candidatas que ganharam visibilidade em decorrência dos movimentos de denúncia do crime político que envolveu o assassinato da vereadora carioca Marielle Franco.

Tivemos a oportunidade de participar da primeira reunião entre as deputadas federais eleitas e as deputadas federais que estavam no exercício do mandato em 2018, promovida pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, em 27 de novembro de 2018. A reunião foi proposta para dar as boas-vindas às futuras parlamentares e conhecer a atuação e a história de cada uma delas. A reunião foi gravada pelo sistema de áudio da Câmara dos Deputados e está disponível na página¹³⁸ da instituição.

Na reunião, pudemos identificar um sentimento de regozijo entre as mulheres, dado o sucesso eleitoral que obtiveram na passagem do pleito. Nas falas, identificamos que a maioria apontou ser defensora das causas das mulheres. Essas causas podem ser agrupadas em três temas: (i) enfrentamento da violência contra a mulher; (ii) empoderamento feminino; e (iii) importância das mulheres na política.

Para fins desta investigação, selecionamos os trechos das falas das eleitas quando fizeram alguma relação às estratégias que as levaram ao sucesso eleitoral. Nosso objetivo foi compreender se houve valorização, ou não, das ações afirmativas e se as candidatas possuíam algum tipo de atuação política que tivesse contribuído para suas eleições, buscando apresentar um quadro geral sobre a nova bancada eleita.

Clarissa Garotinho, do PROS do Rio de Janeiro, foi uma das primeiras parlamentares eleitas a falar, apontando que sua eleição naquele ano havia sido diferente dos pleitos anteriores, porque tanto ela quanto o irmão concorreram pelo estado do Rio de Janeiro, tendo ambos sido eleitos. A parlamentar apontou que as ações afirmativas criadas no âmbito da Justiça Eleitoral, referindo-se à obrigatoriedade de destinação de recursos financeiros para campanhas femininas, foram fundamentais para sua reeleição:

Dividimos mais ou menos o estado, ele ficou mais no interior e eu mais na região metropolitana e estamos vindo aí os dois pelo estado do Rio de Janeiro. Antes da

¹³⁷ Como o Movimento Brasil Livre ou o Movimento Vem pra Rua.

¹³⁸ Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio>. Acesso em: 20 nov. 2020.

eleição houve uma resistência muito grande na Câmara dos Deputados, houve uma articulação nos setores da Justiça muito forte para que essas novas regras prevalecessem e a gente viu que isso de fato foi muito importante, isso ajudou inclusive a ampliar a bancada feminina aqui.¹³⁹

Naquela eleição, Clarissa Garotinho recebeu R\$1.500.000 do FEFC e R\$400.000 do FP. A parlamentar, que já havia sido vereadora e ocupava o cargo de deputada federal, menciona que as deputadas federais que lideravam a Bancada Feminina naquela legislatura tiveram uma atuação muito importante na criação de incentivos às eleições de mulheres em 2018.

Na sequência, Jaqueline Cassol, do PP de Rondônia, apontou que foi muito difícil encontrar candidatas para as eleições de 2018 em seu estado. Ela, que, além de ter sido candidata, ocupava a presidência do PP em seu estado há três anos e meio, comentou que há preconceito quando as mulheres ocupam a política:

Sou presidente dos Progressistas no meu estado há três anos e meio e assim que assumi a presidência do partido muitas vezes eu acreditava que era *mimimi* quando algumas pessoas falavam que a gente não conseguia filiar mulheres, que na época de ser candidato a gente tinha dificuldade. Eu falo com propriedade por ser presidente de um partido e não é *mimimi*, a gente realmente tem dificuldade de trazer mulheres para participar de um pleito político, mas a gente sofre ainda muito essa questão do preconceito, né, infelizmente isso ainda é latente, mas depende bem de como a gente se posiciona. [...] Eu nunca ocupei um mandato, sou advogada, mas sou de família política. Eu tenho um irmão que é senador, ele encerra um mandato e eu começo o meu.¹⁴⁰

Tanto Clarissa Garotinho quanto Jaqueline Cassol apontaram que possuíam laços familiares com homens que ocupavam espaços políticos. Esse tipo de menção será perceptível na fala de várias outras candidatas. No caso de Jaqueline Cassol, é interessante notar que ela ocupava um espaço estratégico dentro do partido político: era tanto candidata quanto presidente estadual. Na eleição, recebeu R\$1.100.000 do FEFC e R\$1.000.000 do FP.

Flávia Arruda, eleita pelo PR do Distrito Federal, também apontou que ocupava a presidência de seu partido no Distrito Federal, mencionando que existem dificuldades enfrentadas por mulheres quando ocupam estes cargos. Embora eleita pela primeira vez, destaca sua atuação como primeira-dama:

Meu primeiro mandato também. Já trabalhei muito fora de mandatos como primeira-dama do Distrito Federal. Hoje, fazer parte de uma bancada com 77 mulheres é motivo de muito orgulho. [...] Também sou presidente do PR aqui do Distrito Federal e enfrento diariamente problemas de ser mulher presidindo um partido. Muitas vezes as

¹³⁹ Clarissa Garotinho (PROS-RJ), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁴⁰ Jaqueline Cassol (PP-RO), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

pessoas acham que a gente precisa simplesmente preencher cotas, quando na verdade a gente tem que ocupar o espaço que é nosso.¹⁴¹

A parlamentar eleita rechaçou a ideia de que as mulheres devam ser vistas apenas como número nas listas eleitorais e sugere que devam ter uma luta própria para conquistar seus espaços. Na eleição, Flávia Arruda não recebeu recursos do FEFC, apenas do FP, na ordem de R\$2.400.000.

Celina Leão, eleita pelo PP também do Distrito Federal, antes da eleição, também ocupou posição de destaque em seu estado: presidiu a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ela recebeu, nas eleições de 2018, cerca de R\$1.000.000 do FEFC e R\$1.200.000 do FP. Ela fez menção explícita ao uso dos recursos do FEFC e da importância que tiveram em sua campanha. Para ela, o acesso a esses recursos foi fundamental para seu sucesso eleitoral:

Se hoje eu sou deputada federal é graças a esse número de mulheres aqui que trabalharam para a gente ter uma cota do fundo eleitoral para a mulher. Isso foi muito importante. O meu recurso foi 100% do recurso da cota para mulher. Eu não pude nem gastar recurso com homem porque o recurso que eu recebi foi integralmente do fundo para mulher. [...] Uma campanha política depende sim de financiamento, para nós que já estávamos na política essa eleição talvez foi [sic] a mais difícil, porque as pessoas queriam algo novo pelo Brasil.¹⁴²

Rose Modesto, eleita pelo PSDB do Mato Grosso do Sul, foi mais uma parlamentar que demonstrou sua trajetória na política, indicando que começou como professora, tornou-se vereadora e chegou a ser vice-governadora do seu estado: “Sou professora de formação, fui vereadora duas vezes na capital do estado, sou atual vice-governadora e fui eleita agora deputada federal”.¹⁴³ Rose Modesto recebeu R\$352.000 do FEFC e R\$252.000 do FP, um valor inferior quando comparado ao montante recebido pelas parlamentares eleitas que a antecederam.

Por sua vez, Margarete Coelho, eleita pelo PP do Piauí, também ocupava no ano eleitoral a função de vice-governadora de seu estado. Mesmo com um experiência política, a parlamentar eleita creditou às ações afirmativas o sucesso de sua campanha eleitoral: “Eu exerci um mandato de conselheira federal da OAB, exerci um mandato de deputada estadual no Piauí, atualmente sou vice-governadora e me elegi quase que exclusivamente com recursos do fundo destinado às mulheres”.¹⁴⁴ Naquele ano, ela recebeu R\$2.200.000 do FEFC e R\$100.000 do FP. Sua fala,

¹⁴¹ Flávia Arruda (PR-DF), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁴² Celina Leão (PP-DF), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁴³ Rose Modesto (PSDB-MS), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de /2018.

¹⁴⁴ Margarete Coelho (PP-PI), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

assim como as das demais, demonstra que até então as candidatas eleitas possuíam experiência no campo político.

Diferente das demais candidatas, Aline Sleutjes, eleita pelo PSL do Paraná, rechaçou a ideia de que o dinheiro do FEFC ou do FP sejam necessários para uma campanha eleitoral. A parlamentar eleita defendeu que este recurso deveria ser investido em outras políticas públicas:

Eu faço parte do PSL, aquele partido que sofreu imensamente nas eleições, cogitado como partido machista, sexista e que demonstrou a sua força elegendo a maior bancada feminina do nosso Congresso. Então represento uma parcela feminina que acreditou e confiou na mudança do nosso país. [...] Fui vereadora por dois mandatos no meu município, fui candidata a vice-prefeita, a prefeita e a deputada estadual e hoje tenho a honra de estar aqui eleita por um pequeno município do estado do Paraná e pela região dos Campos Gerais. [...] Não tivemos fundo partidário, não tivemos fundo mulher, PSL não recebeu esse dinheiro. Estou aqui hoje com o gasto de 90 mil reais do meu bolso, e todos os candidatos do PSL também estão com o seu árduo investimento, sofrimento e dedicação. Provamos que esse dinheiro seria muito mais importante para as políticas públicas.¹⁴⁵

Em 2018, de fato, a candidata não recebeu recursos públicos em sua campanha. No entanto, embora a parlamentar indique que o partido não recebeu recursos do FEFC, o repasse nacional ao partido foi de cerca de R\$4.000.000. É interessante notar que, na análise das notícias referentes às candidaturas femininas no âmbito do PSL, houve candidatas que afirmaram que o partido as informara que a sigla não tinha tido acesso a recursos para o financiamento das candidaturas.

Também houve candidatas que reconheceram a relação entre suas eleições e o apoio recebido de suas famílias. A primeira foi a deputada eleita Daniela do Waguinho, do MDB do Rio de Janeiro, que ocupava a função de primeira-dama do município de Belford Roxo. A parlamentar eleita, que optou por atrelar o nome do marido ao seu próprio nome, recebeu cerca de R\$808.000 do FEFC e R\$7.300 do Fundo Partidário.

Eu nunca estive na política propriamente dita, é meu primeiro mandato, de verdade, tô [*sic*] muito feliz, primeiramente agradeço a Deus por ele ter me capacitado, por ele ter me permitido chegar até aqui, e também ao meu esposo, Waguinho. Meu esposo tem carreira política, foi vereador da cidade de Belford Roxo, na baixada fluminense, foi deputado estadual por dois mandatos, atualmente é o prefeito e eu sou a primeira-dama do município de Belford Roxo. Tive uma votação muito expressiva, estou muito feliz.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Aline Sleutjes (PSL-PR), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁴⁶ Daniela do Waguinho (MDB-RJ), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

Soraya Manato, eleita pelo PSL do Espírito Santo, também valorizou o esposo em sua fala, tratando-o como ídolo e demonstrando tristeza pelo fato de ele não continuar ocupando cargo na Câmara dos Deputados. Em sua campanha, a parlamentar recebeu R\$145.000 do FEFC e R\$150.000 do FP:

Eu sou esposa do Carlos Manato, deputado federal no 4º mandato, que é meu ídolo porque ele está terminando o 4º mandato, todos os mandatos foram maravilhosos, uma pessoa muito honesta e íntegra que sempre se dedicou muito à Câmara Federal. Eu fico até com pena de ele não continuar, porque ele faz muita diferença para o meu estado.¹⁴⁷

Greyce Elias, eleita pelo Avante de Minas Gerais, recebeu R\$461.000 do FEFC e R\$285.000 do FP. Ela valorizou a sua atuação na política, creditando à sua mãe a razão do despertar da sua ambição política. Além disso, também apontou sua trajetória política antes das eleições e valorizou o apoio recebido da família durante sua vida pública até ali:

Eu fui vereadora da minha cidade Natal, do município de Patrocínio, em Minas Gerais. Depois de quatro anos me candidatei a prefeita, fiquei em segundo lugar, mas fui a primeira mulher da minha cidade a ser candidata. Então eu acredito que eu cumpri o meu papel de empoderamento das mulheres. [...] Essa coisa da vida pública veio por meio da minha mãe, que foi vereadora por três mandatos, ela foi a mulher que implantou a delegacia da mulher na cidade de Patrocínio [...] O fato de eu ter sido candidata aos 36 anos e ter chegado até aqui com certeza eu tenho que agradecer primeiramente a Deus, mas eu também tenho que agradecer muito à minha família, que acreditou em mim, que esteve ao meu lado, ao meu marido, que me apoiou, porque para nós mulheres sabemos que é importante a participação da família ao lado, se não tivermos o apoio deles a gente não chega a atingir os projetos e os sonhos que nós temos.¹⁴⁸

Já Luísa Canziani, do PTB do Paraná, foi a deputada federal mais jovem eleita até aquele ano, com 22 anos de idade, e recebeu R\$1.500.000 do FEFC e R\$700.000 do FP. Ela apontou que a vontade de entrar na política partiu de uma palestra ministrada pela deputada Soraya Santos na cidade de Londrina. Embora o pai de Luísa Canziani tenha sido vereador, deputado federal e ocupava a função de presidente do PTB do Paraná, foi o evento com Soraya que despertou sua vontade de concorrer:

Eu tenho uma gratidão inexplicável pela deputada Soraya Santos. A deputada esteve no Paraná ano passado palestrando a respeito do grave quadro de subrepresentação das mulheres, esteve conosco na cidade de Londrina, e desde aquele momento a

¹⁴⁷ Soraya Manato (PSL-ES), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁴⁸ Greyce Elias (Avante-MG), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

deputada incentivou muito a minha candidatura. Se eu estou aqui hoje é por conta do trabalho da deputada Soraya.¹⁴⁹

Por outro lado, Edna Henrique, eleita pelo PSDB da Paraíba, apontou que não possuía um familiar que tenha sido o responsável por uma transferência de votos ou de apoio (embora o marido tenha sido deputado estadual por quatro mandatos). Ela atuou como delegada e foi prefeita por dois mandatos, tendo recebido R\$399.000 do FEFC e R\$375.000 do FP em sua campanha.

Sou delegada há 30 anos. Fui prefeita da cidade de Monteiro por dois mandatos. Todas nós temos uma missão, como mulheres, como mães, como esposas, como amiga [...] Com essa fé que eu tenho em Deus e por causa dessa fé que ele planeja pra [*sic*] gente que hoje eu estou aqui. Não tenho ninguém político na minha família, a minha história política sou eu e meu esposo, João Henrique, que é deputado estadual por quatro legislaturas. Então eu tive também que estar juntinho dele para que pudéssemos fazer o melhor para as pessoas que mais precisam.¹⁵⁰

A importância dos eleitores e das eleitoras foi o tom da fala de Major Fabiana, eleita pelo PSL do Rio de Janeiro. A parlamentar valorizou homens e mulheres que atuam na polícia militar de seu estado e da qual se coloca como representante. No entanto, em sua fala, mostrou que mesmo em uma profissão integrada majoritariamente por homens, as policiais também querem ser vistas em uma perspectiva atrelada à “feminilidade”:

Sou da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Eleita pela primeira vez após 21 anos de serviço na Polícia Militar. Sou do quadro de policiais militares combatentes. [...] Hoje represento uma categoria de homens e mulheres honradas, que são os policiais militares e os agentes de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Sou a prova de que as mulheres mudam, mas continuam as mesmas. Queremos ocupar os nossos locais, os nossos lugares. Queremos sim ser comandantes de batalhão, queremos sim ser deputadas federais, mas não abrimos mão de sermos mães, de sermos vaidosas, de sermos bonitas, de sermos esposas, de sermos o que quisermos. [...] Aproximadamente há 2 meses atrás eu tomei a decisão mais difícil da minha vida que foi abandonar o sonho de ser a primeira comandante geral mulher da minha corporação para abraçar um sonho muito maior. [...] Sou mãe de três e considero um dos nossos maiores desafios ter que ser mãe como se não trabalhasse fora, e ter que trabalhar fora como se não fosse mãe. A minha menorzinha tem dois anos. E sei esse misto de angústia e de felicidade que é estar aqui, mas se privar um pouco deles.¹⁵¹

Em sua campanha, recebeu R\$85.000 do FEFC. Em sua fala, a parlamentar mostra a preocupação em relação aos filhos, que terão de se acostumar com a ausência da mãe, que deverá cumprir funções em Brasília. O aspecto dos filhos e a valorização da maternidade

¹⁴⁹ Luísa Canziani (PTB-PR), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁵⁰ Edna Henrique (PSDB-BA), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁵¹ Major Fabiana (PSL-RJ), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

também foram identificados na fala de Paula Belmonte, eleita pelo CIDADANIA do Distrito Federal:

Sou mãe de seis filhos. Venho para a política pela primeira vez. Não tenho família política. Há 6 meses atrás eu decidi que iria entrar para um pleito e com essa perspectiva porque como mulher eu sonho com meus filhos e eu acredito que têm muitas mulheres que sonham com a prosperidade de seus filhos e infelizmente neste país muitos não têm a possibilidade de sonhar. Venho com a defesa muito forte das crianças e dos nossos jovens, e isso é a defesa da mulher.¹⁵²

O caso de Paula Belmonte é peculiar em relação ao financiamento. Em sua campanha, a candidata recebeu R\$100.000 do FEFC e outros R\$2.400.000 de outros recursos, a maioria proveniente de autofinanciamento. Somadas, as duas fontes de recursos atingem o teto máximo de financiamento eleitoral autorizado pela Lei, que é de R\$2.500.00 para o cargo de deputado ou deputada federal.

A atuação em um movimento de mulheres foi citada por Liziane Bayer, eleita pelo PSB do Rio Grande do Sul, e que recebeu R\$500.000 do FEFC e R\$700 do FP. A parlamentar, que ocupava o cargo de deputada estadual, valorizou sua atuação no projeto: “Lidero um movimento de mulheres a nível nacional chamado “mulheres que vencem”, onde nós trabalhamos esse espírito dentro das mulheres. Sim nascemos para vencer e ocupar o lugar que nós queremos estar”.¹⁵³

Por fim, Benedita da Silva, reeleita pelo PT do Rio de Janeiro, tratou das dificuldades e da luta das mulheres desde a Assembleia Nacional Constituinte, da qual fez parte, indicando que a luta das mulheres é o que permitia que se chegasse a ter 77 deputadas eleitas naquele momento:

Se somos maioria da população, por que nós não estávamos aqui? Porque faltou aquilo que nós entendemos como muito importante, que os partidos dissessem não só que as mulheres pudessem sair candidatas, mas um fator importante para nós, que era o recurso.¹⁵⁴

As manifestações das parlamentares presentes à reunião demonstraram que a experiência política e a atuação em espaços de destaque são recursos importantes para o sucesso eleitoral. Essa avaliação corrobora as impressões advindas das pesquisas que investigaram a

¹⁵² Paula Belmonte (CIDADANIA-DF), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁵³ Liziane Bayer (PSB-RS), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

¹⁵⁴ Benedita da Silva (PT-RJ), em reunião ocorrida na Câmara dos Deputados em 27 de novembro de 2018.

origem das trajetórias e carreiras políticas das mulheres, com grande ênfase ao capital familiar. No entanto, neste caso, as parlamentares deixam claro que a carreira política até a eleição não apenas foi importante para seu sucesso eleitoral, mas foi condição para que tivessem acesso a expressivos valores advindos das ações afirmativas para eleição de mulheres. Além disso, ocupar a presidência do partido e ser candidata, ou ter proximidade com quem ocupe a presidência, corrobora a impressão das demais candidatas que não se elegeram de que os/as presidentes/as dos partidos são *gatekeepers* do acesso ao fundo eleitoral e partidário para mulheres. Assim, no Quadro 26 estão compiladas as controvérsias referentes às deputadas federais recém-eleitas.

Quadro 26 – Controvérsias relacionadas às deputadas recém-eleitas em 2018

Controvérsia	Actantes envolvidos	Tipo de translação	Razão
Deputadas federais recém-eleitas sugerem que suas eleições dependeram da existência do FEFC.	Candidatas com altas chances Candidatas à reeleição FEFC	Agregação	Deputadas federais recém-eleitas mencionam que o recurso do FEFC foi fundamental para suas eleições e que, sem ele, não teriam sido eleitas.
Deputadas federais recém-eleitas demonstram experiência na vida pública pela acumulação de posições políticas que ocuparam até a eleição.	Candidatas com altas chances Candidatas que concorrem à reeleição	Agregação	Deputadas federais recém-eleitas, em vários momentos, demonstram que possuíam uma trajetória política consolidada por meio da ocupação de posições de prestígio ou poder até então.
Deputadas federais recém-eleitas, em vários casos, ocupavam ao mesmo tempo a função de presidentes de partido ou presidentes as instâncias femininas intrapartidárias e de candidatas.	Instâncias Femininas Nacionais Instâncias Femininas Estaduais Partidos Políticos Estaduais Candidatas com baixas chances	Conflito	Houve menções ao fato de a candidata ser também a dirigente que define a destinação dos recursos e, em alguns casos, isso foi visto pelas demais candidatas como inadequado.

Fonte: elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 7 – MAPEAMENTO DE TRANSLAÇÕES

O mapeamento de translações é um procedimento utilizado pela Cartografia de Controvérsias (CC) para representar a influência exercida entre um *actante* e outro, permitindo que ambos sejam colocados em uma mesma dimensão e suas atuações sejam fixadas em um plano abstrato representativo do real, formando o que se chamou de “grafos de rede”, ou seja, representações visuais que simplifiquem a complexidade das relações observadas. Esses grafos permitem a visão aérea da rede sociotécnica, em que os vértices/nós representam os *actantes*, e as arestas/linhas representam a interação (translação) entre eles.

Determinado fenômeno social pode ter uma infinidade de elementos que, diretamente e indiretamente, estão envolvidos na controvérsia atrelada a ele, formando uma rede difícil de ser representada graficamente ou, em alguns casos, de proporções que extrapolam as condições de descrição e análise. Por isso, compete ao pesquisador, com base no rastreamento das ações dos *actantes*, identificar o que deve ser representado.

A limitação analítica deste tipo de representação é que, por si só, o grafo de rede não é fornece explicações sobre o motivo pelo qual os *actantes* interagem ou qual é o conteúdo da interação. Por isso, é necessário que o grafo de rede venha acompanhado de descrições dos acordos e das controvérsias que expliquem os papéis e posições ocupadas pelos *actantes*.

A influência do pesquisador neste tipo de análise merece consideração. Imaginemos um caso hipotético, em que o objetivo do pesquisador seja representar a rede de um protesto. Se o pesquisador registrar a rede formada no início do protesto, provavelmente incluirá no grafo os nós que representam as pessoas e os diferentes grupos que o organizaram. No entanto, se o pesquisador grafar o protesto após o seu encerramento, provavelmente terá outros nós, como a polícia, a imprensa, os políticos e até mesmo grupos opositores que surgiram ao longo da atividade. Neste exemplo, o grafo de rede com os *actantes* que deram início ao protesto não será igual à rede formada pelos *actantes* que participaram dele. Por isso, o grafo de rede é resultado da decisão do pesquisador acerca do momento e do que deve ser representado, balizando-se pelos objetivos da pesquisa e utilizando como base a interpretação do conjunto de evidências e o resultado dos processos de observação empregados para compreender as dimensões, os fluxos e as características das interações entre os *actantes*. Rocha (2015) sugere que *actantes* e pesquisador são sujeitos ativos. Além disso, em nosso exemplo, a representação do protesto também poderia incluir o público que transitava pelo local e os vendedores ambulantes que viram no evento uma oportunidade para venderem seus produtos. No entanto, nem o público que não tinha interesse na pauta nem os vendedores ambulantes parecem ser

elementos que devam ser grafados nesta rede, uma vez que esses indivíduos não necessariamente se agregaram ou desagregaram em função das controvérsias relacionadas ao protesto. Assim, os *actantes* representados devem ser aqueles que são percebidos pelos demais em razão das controvérsias atreladas às translações.

Na construção dos grafos de redes desta tese, utilizamos como base os procedimentos de investigação adotados e explicitados no capítulo anterior, que forneceram um conjunto de subsídios para a representação visual das redes, dos acordos e dos conflitos.

A montagem dos grafos foi realizada por meio do *software* de código aberto e gratuito denominado Gephi. O processo de preparação da representação seguiu os seguintes passos: (i) seleção dos *actantes*, que foram identificados em documentos, notícias, leis, dados eleitorais ou ainda mencionados na pergunta aberta do questionário ou nas entrevistas; (ii) montagem da planilha de nós (*nodes*) com um *actante* por linha, agrupando aqueles que possuíam características semelhantes e separando aqueles que possuíam características diferentes, como, por exemplo, as candidatas à reeleição e as candidatas que não concorreram à reeleição, pois, embora todas tenham sido candidatas (o que as fariam semelhantes), havia uma variável (reeleição) que exigia sua separação em *actantes* distintos; (iii) inserção da planilha de nós no *software*; (iv) montagem da planilha de arestas (*edges*), identificando quais *actantes* interagiram entre si, ou seja, agregaram-se ou entraram em conflito; (v) inserção da planilha de arestas no *software* indicando que as todas as arestas teriam a largura de valor 1, ou seja, a largura da aresta não seria fator considerado para representação da rede, sendo todas grafadas com uma mesma dimensão;¹⁵⁵ (vi) geração do grafo e distribuição manual dos nós de acordo com as agregações e conflitos, aumentando ou diminuindo o tamanho do nó em virtude da força¹⁵⁶ do *actante* na rede; (vii) registro visual do grafo na escala de cinza, para demonstrar a estrutura da rede; e (viii) colorização dos nós que entraram em acordo, formando cosmos, ou seja, grupo de *actantes* que possuíam interesses comuns ou executaram uma ação dentro da rede voltada a um objetivo semelhante.

O resultado foram grafos de redes em que os nós de mesma cor demonstram a formação de “grupos” de acordo ou agregação, e os grupos de nós com cores diferentes demonstram

¹⁵⁵ A utilização de dimensões diferentes na representação das arestas exige que sejam identificadas quantas vezes cada interação ocorreu, o que demonstraria quais conexões foram mais fortes e quais foram mais fracas. No entanto, nosso objetivo não é fazer uma análise da topografia da rede, mas sim compreender que *actantes* interagiram para a criação, a execução ou o controle das ações afirmativas.

¹⁵⁶ Consideramos que a força do *actante* consiste no grau de influência que determinado elemento possui em relação a determinado contexto analisado. Essa força é uma aproximação feita pelo pesquisador em função do processo prévio de observação e rastreamento.

conflito ou interesses em sentidos diversos (não necessariamente contrários). Por exemplo: a ministra Luciana Lóssio tinha interesse na revogação do teto de investimento para mulheres com recursos do Fundo Partidário e, para isso, sensibilizou a PGR, que apresentou a ADI 5617. Tanto a ministra quanto a PGR demonstraram interesses semelhantes em virtude da controvérsia – ou seja, do estabelecimento de um teto de financiamento. Por isso, foram coloridas com a mesma cor, formando um grupo. Já a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, a Presidência da República (representada pela AGU), por exemplo, sugeriram pela não revogação do teto de investimentos em mulheres, o que também os tornou um grupo, sendo coloridos com cor distinta da que já fora usada para a ministra e a PGR. Os dois grupos, então, por estarem com cores diferentes, sugerem que possuem interesses em direções distintas. A tonalidade das cores utilizadas foi empregada de forma aleatória e, portanto, não possui relevância para a interpretação das translações.

Foram traçadas cinco redes: a) rede de constituição das ações afirmativas, onde foram indicados os *actantes* envolvidos no processo de formulação das normas que passaram a exigir a destinação de recursos do FEFC e tempo no HGPE para as mulheres; b) rede de execução da ação afirmativa no FEFC, onde foram indicados os *actantes* que atuaram na distribuição de recursos financeiros para as campanhas de mulheres em 2018; c) rede de execução da ação afirmativa no HGPE, onde foram indicados os *actantes* que atuaram na distribuição de tempo e inserções para as candidatas no HGPE; d) rede de fiscalização da ação afirmativa no FEFC, onde foram apresentados os *actantes* que atuaram no controle da ação afirmativa relacionada ao acesso das candidatas a recursos financeiros públicos; e) rede de fiscalização da ação afirmativa no HGPE, onde foram apresentados os *actantes* que atuaram no controle do acesso das mulheres a espaço e inserções no HGPE.

As redes serão apresentadas acompanhadas das descrições necessárias para sua interpretação, no entanto, para uma análise aprofundada da função de cada elemento que as compõem, é necessário recorrer ao Apêndice XII, onde estão detalhadas as características de cada nó e os movimentos de translação entre eles.

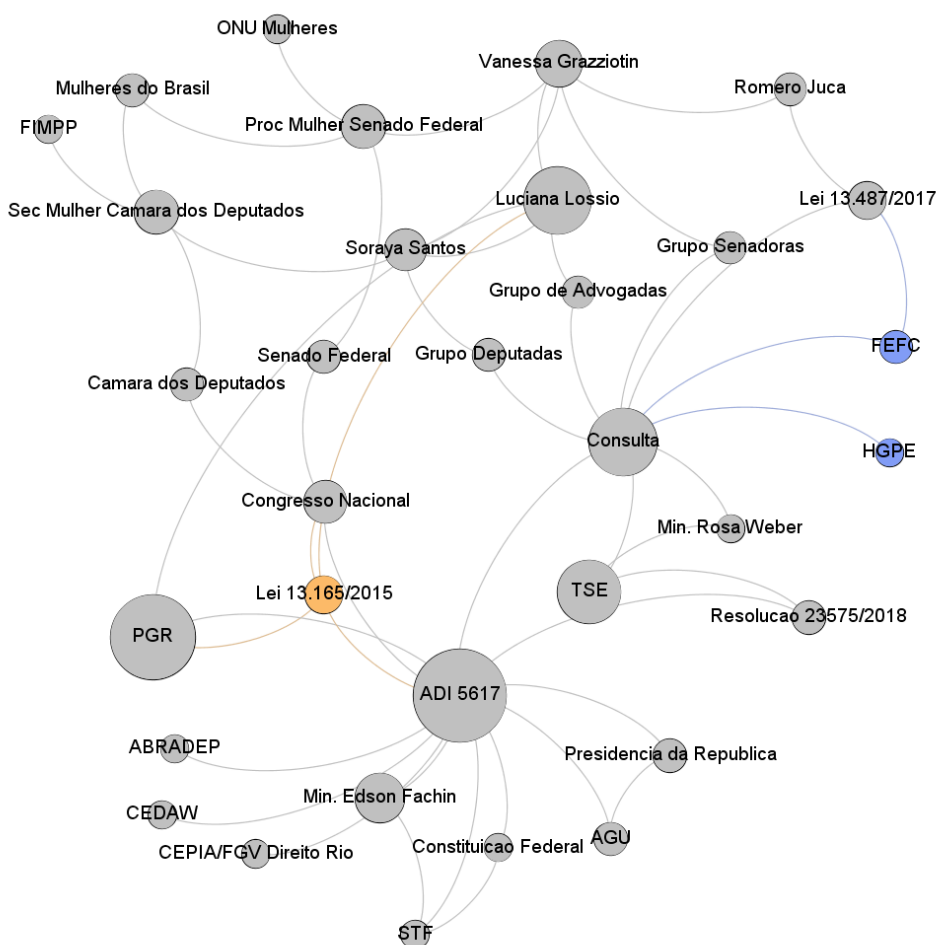
7.1 Rede de Constituição das Ações Afirmativas

O processo de constituição das ações afirmativas, cujo objetivo era incentivar a eleição de mulheres por meio da redistribuição do acesso ao FEFC e ao HGPE, envolveu 33 *actantes*. O fator que deu início à formação da rede desse processo foi a aprovação, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, da Lei 13.165/2015 que, dentre outros assuntos, instituiu um

percentual mínimo (5%) e um percentual máximo (15%) a serem investidos pelos partidos políticos – com os recursos do Fundo Partidário reservado para as eleições – nas campanhas de mulheres, durante as três eleições subsequentes. Graças à aprovação deste limite de investimento, o Poder Judiciário pôde formar uma base argumentativa coerente, evocando os princípios da Constituição Federal, para declarar o percentual máximo de 15% como inconstitucional e, por consequência, alterar a intenção do Poder Legislativo, impondo-se não mais um limite, mas aumentando o piso de investimento para 30%.

A Figura 12 apresenta a rede de *actantes* que estiveram envolvidos direta ou indiretamente desde a aprovação da Lei 13.165/2015 até o julgamento pelo TSE da Consulta que aplicou a decisão do STF ao FEFC e ao HGPE. Para a interpretação, sugere-se observar, em primeiro lugar, o nó que representa a Lei 13.165 de 2015 (cor amarela) e, a partir dele, as conexões que se formam até a consolidação das ações afirmativas ora mencionadas (cor azul).

Figura 12 – Rede de Constituição das Ações Afirmativas



Fonte: elaborada pelo autor.

Quando a Lei 13.165/2015 estabeleceu o teto de investimento, a então ministra do TSE, Luciana Lóssio, considerou que a norma estava em desacordo com o princípio da igualdade constante na Constituição Federal. Ela já havia se consolidado como uma liderança junto ao TSE no que se referia às cotas para as mulheres, dada a sua atuação nos julgamentos de casos de candidaturas fictícias pelo país. No entanto, ela sozinha não poderia dar andamento à avaliação da inconstitucionalidade, tampouco o TSE, já que essa competência é exclusiva do STF. Assim, Lóssio recorreu informalmente à Procuradoria-Geral da República, presidida pelo Procurador Rodrigo Janot, que teria competência para apresentar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ao STF. Assim, em 2016, é apresentada ao STF a ADI 5617, relatada pelo ministro Edson Fachin, apontando que o limite imposto ao financiamento das campanhas femininas afrontava o princípio fundamental da igualdade entre homens e mulheres, que consta no art. 5º da Constituição Federal, e os princípios de cidadania e pluralismo político, além de estar em desacordo com os princípios da CEDAW, da qual o Brasil é signatário.

O ministro Edson Fachin, no processo de instrução processual, solicitou a manifestação do Congresso Nacional e da Presidência da República, incluindo-se a Advocacia-Geral da União. Dos documentos produzidos por essas instituições, nenhuma considerou que o limite máximo de financiamento das campanhas femininas fosse inconstitucional, conforme indicado no Quadro 27.

Quadro 27 – Posições Contrárias à ADI 5617

<i>Actante</i>	Posição em relação à ADI 5617	Data da Manifestação
Presidência da República	Considerou a Lei 13.165/2015 constitucional.	11/11/2016
Congresso Nacional	Considerou a Lei 13.165/2015 constitucional devido à formalidade da sua tramitação e, caso fosse considerada inconstitucional, requereu que fosse aguardada até produção de nova norma pelo processo legislativo padrão, pois o parlamento representa “a vontade popular em ação”.	21/11/2016
Advocacia-Geral da União (AGU)	Reconheceu parcialmente a ação de inconstitucionalidade, mas, no mérito, sugeriu pela improcedência do pedido. Apontou que o STF, caso aprovasse a matéria, estaria agindo como “legislador positivo”, criando uma norma de financiamento não prevista anteriormente.	02/12/2016

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do STF (2020).

É possível perceber que houve um movimento de agregação entre as três instituições em relação à defesa da constitucionalidade da matéria, por mais que esse movimento não tenha sido necessariamente fruto de uma articulação ou acordo formal entre elas. Todas se posicionaram

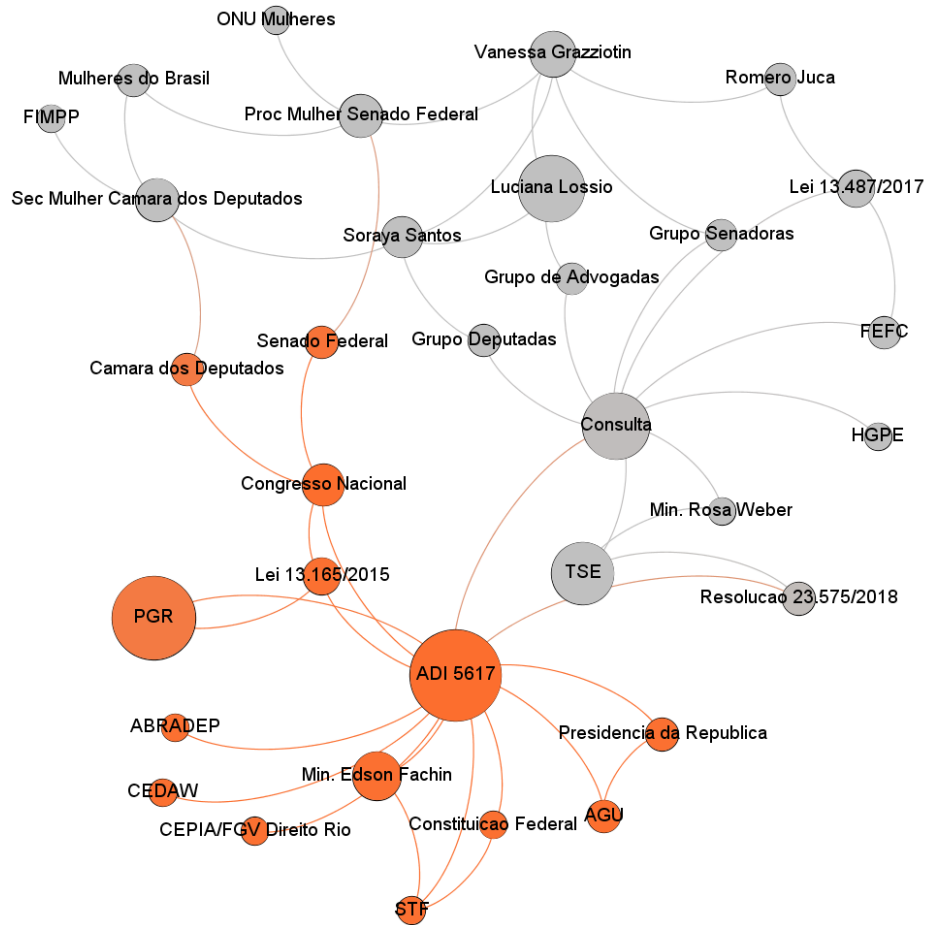
de forma a discordar que a estipulação de um limite máximo de investimento nas campanhas de mulheres afrontasse os princípios constitucionais da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, além de sugerir que a Justiça não deveria fazer interpretações que ocasionasse a instituição de uma nova regra sem que tenha sido formulada pelo poder legislativo.

No processo de tramitação da ADI, duas instituições passaram a figurar como *amicus curiae*: a ABRADep e a CEPIA/FGV Rio de Janeiro. Essas instituições reforçaram a tese da Procuradoria-Geral da República de que o teto estabelecido pela Lei 13.165 de 2015 seria inconstitucional, o que também demonstra um movimento de agregação entre essas instituições.

Assim, de um lado, temos o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e a Presidência da República (Advocacia-Geral da União) como *actantes* interessados na manutenção do teto imposto ao financiamento público das campanhas femininas; e de outro, temos a Procuradoria-Geral da República, a CEPIA, a ABRADep/FGV Rio de Janeiro e, após o julgamento, o próprio ministro Edson Fachin e o STF como *actantes* que apontaram no sentido da inconstitucionalidade e da inadequação dos limites de financiamento impostos pela Lei 13.165 de 2015.

A Figura 13 aponta, na cor laranja, os *actantes* diretamente relacionados ao processo de julgamento da ADI 5617.

Figura 13 – Cosmo de Articulação da ADI 5617



Fonte: elaborada pelo autor.

Como a ADI 5617 foi apresentada em 2016 e julgada apenas no ano de 2018, houvera, nesse intervalo de tempo, a formulação de um planejamento estratégico no âmbito da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados com metas voltadas à aprovação de matérias de interesse da Bancada Feminina. Dentre estas matérias estavam aquelas voltadas a resolver a ineficácia das cotas de gênero nas listas eleitorais, como a PEC 134/2015. Essa aceleração era estimulada tanto pelo momento político, já que o parlamento estava mobilizado em discutir mudanças nas regras eleitorais válidas para 2018, quanto pela defesa das deputadas federais e senadoras da importância do aumento da presença de mulheres na política.

Assim, após o julgamento da ADI 5617, Luciana Lóssio (naquele momento ocupando a função de advogada) mobilizou a senadora Vanessa Grazziotin (Procuradora Especial da Mulher do Senado Federal) e a deputada federal Soraya Santos (Coordenadora dos Direitos da Mulher da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados) para que apresentassem a Consulta ao TSE pleiteando a ampliação dos efeitos da decisão ao recém-criado FEFC. O FEFC fora

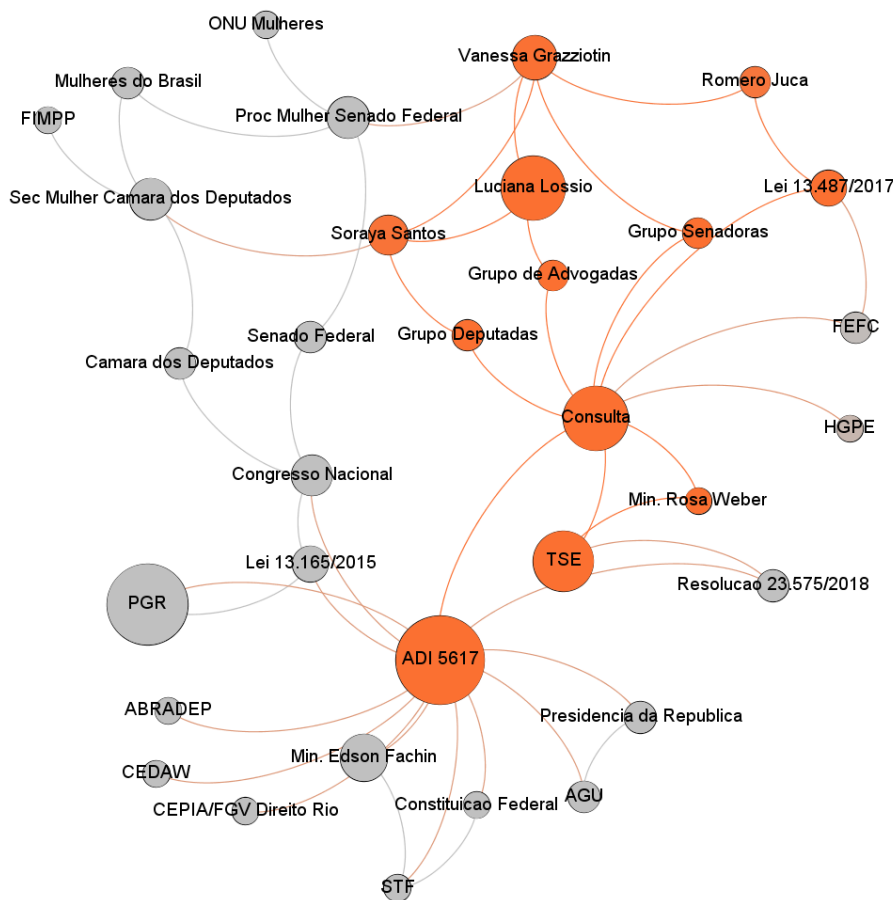
criado em 2017 por uma ampla articulação de parlamentares capitaneados pelo senador Romero Jucá, que ocupava a função de líder do governo no Senado Federal.

Para a apresentação da Consulta, Luciana Lóssio pediu à Vanessa Grazziotin e à Soraya Santos que houvesse um número representativo de mulheres parlamentares assinando o documento, com o objetivo de demonstrar que se tratava de um pleito suprapartidário. Por isso, a Consulta é assinada por um grupo de deputadas federais e de senadoras, representadas por um grupo de advogadas lideradas por Luciana Lóssio.

Após a apresentação da Consulta, o objetivo era sensibilizar o TSE para a importância de a matéria ser apreciada com celeridade e, no mérito, aplicar-se a decisão da ADI 5617 também ao FEFC e ao HGPE. Para isso, algumas deputadas federais e dirigentes partidárias integrantes do Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos (FMIPP) participaram de reuniões com a relatora da Consulta, ministra Rosa Weber, e com a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, buscando sensibilizá-las quanto ao efeito benéfico da matéria para a redução do quadro de desigualdade de gênero, que posicionava o Brasil em situação constrangedora quando comparado à maioria dos países da América do Sul. Nestas reuniões, houve a participação de integrantes de movimentos como o Grupo Mulheres do Brasil e de agências internacionais, como a ONU Mulheres – uma estratégia para demonstrar o apoio de outras instituições à demanda das parlamentares.

A Figura 14 apresenta, na cor laranja, o cosmo de *actantes* diretamente envolvidos na apresentação da Consulta ao TSE, e que, em última análise, foram os responsáveis diretos pela criação das ações afirmativas que tinham a finalidade de garantir recursos do FEFC e tempo no HGPE às mulheres. Combinado com as demais ações afirmativas (cotas nas listas, financiamento para formação política, propaganda do TSE), isso poderia acelerar a ampliação do número de mulheres eleitas já nas eleições de 2018, sem promover reformas mais estruturantes, como o estabelecimento da reserva de assentos para as mulheres ou mudanças no sistema de lista. Sabia-se, no entanto, que não havia mais tempo hábil para que, naquele ano, os partidos pudessem promover novas filiações de mulheres para que concorressem como candidatas no pleito de 2018.

Figura 14 – Cosmo de Articulação da Consulta

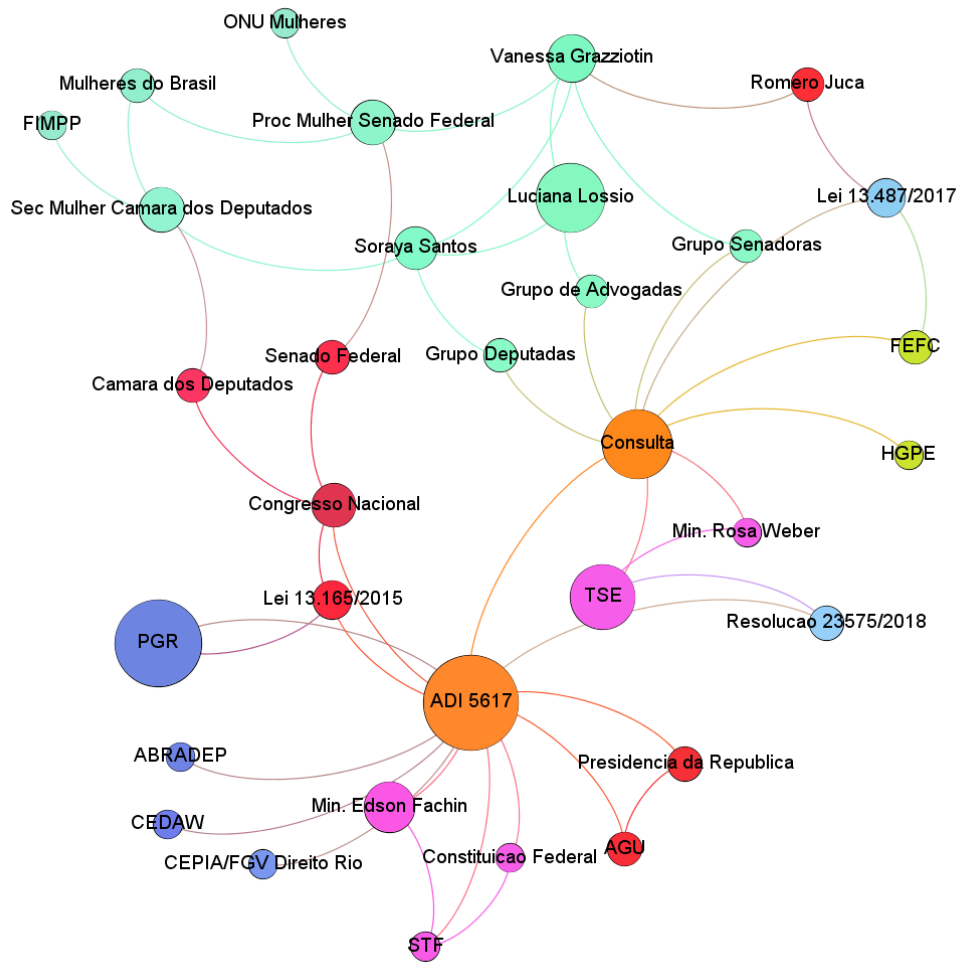


Fonte: elaborada pelo autor.

A análise da rede de articulação das novas ações afirmativas para a eleição de mulheres demonstra o esforço de uma multiplicidade de *actantes*, de diferentes esferas e com diferentes características. O fato corrobora a compreensão de Latour (2012) de que um fenômeno social não envolve apenas pessoas, mas uma variedade heterogênea de elementos, que nem sempre são considerados por pesquisadores e pesquisadoras na interpretação de determinadas relações. Por exemplo: caso a Lei 13.165/2015, que poderia ser entendida como prejudicial às mulheres, não tivesse sido aprovada, não haveria base jurídica para o aumento do investimento mínimo nas campanhas femininas. Isso não significa dizer que elementos negativos sempre terão a sorte de gerar situações positivas, mas nos leva à compreensão de que, tão importante quanto a análise do objeto, é a análise das relações que derivam da presença deste objeto em determinado contexto social.

Por isso, na Figura 15, segmentamos os diferentes *actantes* em cosmos de acordo com os acordos e os conflitos estabelecidos na rede em relação à necessidade de se corrigir as distorções geradas pela instituição do limite de investimento nas mulheres candidatas.

Figura 15 – Cosmos em relação às Controvérsias na Constituição das Ações Afirmativas



Fonte: elaborada pelo autor.

Na rede, podemos considerar a CEDAW,¹⁵⁷ a PGR, a ABRADep, a CEPIA/FGV Rio de Janeiro como os *actantes* que atuaram diretamente para a aprovação da ADI 5617, determinando a inconstitucionalidade do teto de investimento imposto pela Lei 13.165/2015. Em sentido oposto, podemos considerar a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Congresso Nacional,¹⁵⁸ a Presidência da República e a Advocacia-Geral da União (AGU) como

¹⁵⁷ A CEDAW foi considerada um *actante* porque foi um elemento citado por mais de um *actante*, por meio das peças jurídicas, como sendo um documento que exigiria determinado comportamento do Brasil no sentido de garantir os mesmos direitos políticos aos homens e às mulheres. Apesar de tal elemento não ser o único que aborda esse assunto, a exemplo das demais convenções internacionais promovidas no âmbito da ONU e da própria Convenção de Belém do Pará, notamos maior presença da CEDAW nas argumentações documentadas.

¹⁵⁸ Embora o Congresso Nacional seja a integração da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, presidido por este último, consideramo-lo como um *actante* por possuir normas de funcionamento próprias. Há momentos em que o Presidente do Senado Federal atua como Presidente do Congresso Nacional e outros em que atua apenas na função de Presidente do Senado Federal. Além disso, é o Congresso Nacional que encaminha projetos aprovados

os *actantes* que demonstraram posição contrária à determinação da inconstitucionalidade do trecho da Lei 13.165/2015 pelo STF.

Por sua vez, os *actantes* Luciana Lóssio, Soraya Santos, Vanessa Grazziotin, a Secretária da Mulher da Câmara dos Deputados, a Procuradoria da Mulher do Senado Federal, o Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, a ONU Mulheres, o grupo Mulheres do Brasil, o grupo de deputadas da Bancada Feminina e o grupo de senadoras da Bancada Feminina foram considerados por nós como aqueles que se agregaram, operacionalizando esforços para que o TSE aplicasse os efeitos da ADI 5617 também ao FEFC e ao HGPE.

A rede também permite-nos perceber um cosmo de agregação técnica, formada pelo ministro Edson Fachin, a ministra Rosa Weber, o STF, o TSE e a própria Constituição Federal, que viabilizaram tanto a aprovação da ADI 5617 quanto a aprovação da Consulta, seja por meio de uma atuação proativa, dando celeridade ao processo, quanto dando materialidade e profundidade argumentativa às decisões proferidas.

A ADI 5617 e a Consulta, por sua vez, formam um mesmo cosmo na medida em que são os dois elementos mais centrais do processo de constituição das ações afirmativas, uma vez que foram essas duas peças jurídicas que deram forma ao desenho da medida corretiva para o estímulo à eleição de mulheres. Assim, a análise do grafo demonstra o papel decisivo, central e proativo do Poder Judiciário no processo de formulação da política redistributiva. No entanto, foi graças à articulação de uma série de *actantes* (advogadas, movimentos de mulheres, agências, parlamentares) que, imbuídas pela vontade de reduzir o quadro de desigualdade de gênero na política, fizeram com que a Justiça reconhecesse as mulheres como o grupo que deveria se beneficiar primeiro da ação de redistribuição.¹⁵⁹

7.2 Rede de Execução do FEFC

A gestão do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) é iniciada com o processo de programação orçamentária feito no ano anterior aos anos eleitorais. Com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em que consta a indicação de que a União deverá destinar recursos para a composição do FEFC, o Governo Federal formula o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), apontando quanto recurso será alocado no Fundo. O PLOA é

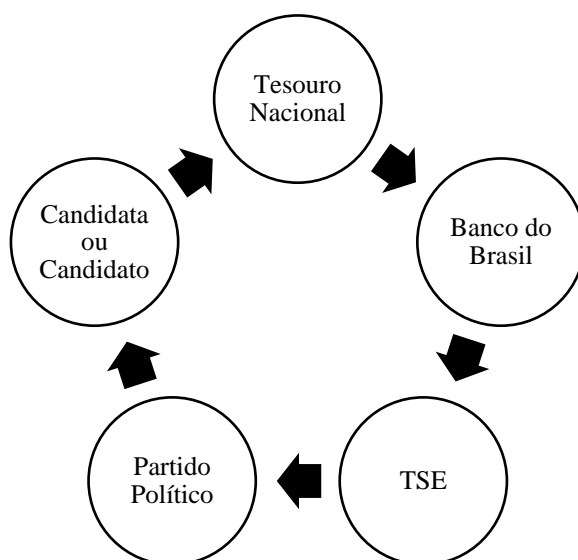
à sanção presidencial; no entanto, as duas Casas possuem conflitos e interesses próprios que, se fossem colocados apenas sobre a égide do Congresso, ocultariam suas atuações particulares.

¹⁵⁹ Nas eleições de 2020, a Justiça também estabeleceu ações de redistribuição cujos beneficiários seriam as pessoas negras (pretas e pardas).

encaminhado, então, ao Congresso Nacional, a quem compete debater e emendar a matéria. Assim, recai sobre o Congresso Nacional a incumbência de conferir e adequar os valores alocados na rubrica orçamentária atrelada ao FEFC, resultando na Lei Orçamentária Anual (LOA), que é aprovada e encaminhada à Presidência da República para sanção.

O FEFC é composto integralmente por recursos do Tesouro Nacional, instituição que, conforme disposto na Figura 16, atua na rede de duas maneiras: (i) no início do processo de execução do FEFC, o Tesouro Nacional figura como a origem de onde partem os recursos financeiros; e (ii) no fim do processo, o Tesouro Nacional figura como o destino dos recursos não utilizados pelos candidatos e candidatas. Isso significa que o dinheiro não utilizado nas campanhas eleitorais retorna aos cofres da União.

Figura 16 – Fluxo Geral de Recursos do FEFC



Fonte: elaborada pelo autor.

Essa dinâmica é diferente do que ocorre com o Fundo Partidário, uma vez que os recursos financeiros desse fundo que não são gastos por candidatos e candidatas retornam às contas bancárias do próprio partido. Entende-se que, quando o partido recebe recursos do Fundo Partidário, ele passa a ser proprietário do dinheiro (uma vez que a função do recurso é financiar suas atividades anuais, como pagamento de salários, programas de formação etc.). Por isso, caso o recurso seja doado para financiar as campanhas eleitorais de seus candidatos e candidatas, e porventura não seja utilizado, deverá retornar ao partido, recompondo seu caixa financeiro.

Por conta dessa diferença em relação ao destino dado aos recursos não utilizados, podemos sugerir que o FEFC é um tipo de fundo cujos recursos não são apropriados pelo partido, dada a sua exclusiva finalidade de financiar as candidaturas e não as atividades partidárias. Por isso, é possível deduzir que a intenção da Lei 13.487/2017 foi atribuir ao partido político a função de administrador dos recursos do FEFC e não de beneficiário, tornando-o responsável por traçar estratégias e mediar os interesses entre as candidaturas interessadas no acesso aos recursos, uma vez que se tratam de recursos finitos e insuficientes para o financiamento adequado de todos os candidatos e as candidatas que concorrem para as diferentes esferas e nos diferentes distritos eleitorais. Essa dedução vai na linha do que apontou Sacchet (2020) quando atribuiu aos partidos a “culpa” pela baixa presença de mulheres nas esferas de poder, uma vez que, se eles são os gestores do FEFC, são também, por consequência, os gestores das ações afirmativas que incidem sobre este Fundo.

Dando continuidade à descrição da rede, quando o Tesouro Nacional reserva os recursos financeiros determinados pela LOA, é exigido que ele informe ao TSE o valor exato disponível na conta bancária aberta no Banco do Brasil, que ficará à disposição do TSE até que seja transferido às contas dos diretórios nacionais dos partidos políticos. Com isso, nos anos eleitorais, é feita a aferição pelo TSE de quanto cada partido terá direito, de acordo com a expressividade numérica de cada sigla no Congresso Nacional. No entanto, é importante reforçar que o recurso financeiro será transferido apenas após as Comissões Executivas Nacionais (CEN) aprovarem, por maioria dos seus membros, os critérios para distribuição dos recursos, normalmente inseridos em Resoluções ou Atas Partidárias, e os encaminharem ao TSE. No entanto, como vimos na análise destes documentos, poucos partidos indicam, de fato, quais são os critérios estabelecidos, dando um aparente cumprimento à exigência da Lei.

A regra de dar publicidade aos critérios de distribuição não constava no projeto de lei original que criou o FEFC,¹⁶⁰ apresentado pelo Senador Ronaldo Caiado, do DEM, mas foi incluída no Substitutivo apresentado pelo Senador Armando Monteiro, do PTB, após algumas audiências e reuniões com órgãos de controle, como ele mesmo afirma em seu Relatório (SENADO FEDERAL, 2017). Assim, exigir que os partidos façam a publicação prévia dos critérios de distribuição do FEFC reforça a natureza pública do investimento, uma vez que obriga as siglas partidárias a serem minimamente transparentes quanto às decisões estratégicas internas relacionadas ao manejo dos investimentos. Por outro lado, não há obrigatoriedade em lei de que os partidos informem os critérios de distribuição de recursos que não sejam

¹⁶⁰ Projeto de Lei do Senado nº 206 de 2017.

provenientes do FEFC (como, por exemplo, recursos do Fundo Partidário ou de outras fontes), embora alguns deles também tenham natureza pública.

Quando a Justiça definiu que uma parte dos recursos dos Fundos deveria ser destinada às mulheres na medida em que elas se fizessem presentes nas listas eleitorais, acabou não definindo qualquer nova obrigação em relação à publicização dos critérios de distribuição dos recursos que fizessem parte da ação afirmativa, tampouco como os recursos deveriam chegar às candidatas. Mas por que isso é importante? Porque, quando o Congresso Nacional criou o FEFC, não havia intenção de resolver um problema referente ao acesso de determinados grupos aos espaços de representação. O objetivo do Fundo era apenas garantir recursos para o financiamento de campanhas que fossem de interesse dos partidos, tendo como argumento principal que isso reduziria o envolvimento das empresas nas campanhas eleitorais, já que o financiamento por parte de pessoa jurídica passou a ser proibido. Ou seja, se o partido quisesse investir todo o recurso apenas em um candidato (à Presidência da República, por exemplo), poderia fazê-lo. Não havia, portanto, qualquer regra de distribuição, havendo apenas um limite de gastos atrelado a cada tipo de cargo em disputa.

No entanto, a atuação posterior da Justiça, quando da votação da ADI 5671 e da Consulta, foi no sentido de apontar que, por mais que os partidos tivessem autonomia para tomar decisões e formular estratégias para a distribuição dos recursos provenientes do Estado, havia um cenário generalizado de sub-representação de mulheres, reconhecido pelo próprio Estado, que precisava ser corrigido. Por isso, exigiu-se que os partidos políticos fossem intermediários ou vetores da ação corretiva, já que compete a eles organizarem as listas eleitorais, apresentando à sociedade os nomes que serão submetidos à escolha pelo eleitorado. Além disso, a correção do cenário de desigualdade exigiria o aumento (e não a mera manutenção) do número de mulheres eleitas. Por isso, os partidos deveriam se dedicar mais do que nos anos anteriores para garantir condições adequadas para que as mulheres concorressem. Denota-se, das análises dos documentos produzidos pela Justiça Eleitoral, que a intenção ao estabelecer a garantia mínima de recursos financeiros às mulheres não era para resultar na manutenção do número de eleitas, mas sim para aumentar tal número (o que, em uma situação ideal, corresponderia à paridade de gênero). Isso significa que quanto mais mulheres acessassem o recurso financeiro oriundo do FEFC, mais mulheres teriam melhores condições para concorrer; com isso, maiores seriam as chances de que o número de eleitas aumentasse.

Porém, em virtude da finitude dos recursos, do número de candidaturas e do alto custo das campanhas eleitorais, caso o recurso fosse distribuído para todas as candidatas igualmente

– e a mesma regra não valesse para os homens –, estar-se-ia penalizando as mulheres candidatas, que contariam com menos recursos e menos condições do que os homens superfinanciados. Assim, já que a distribuição igual dos recursos entre as candidatas não figura necessariamente como o melhor mecanismo para levar ao êxito eleitoral, ao menos os critérios de acesso desses recursos deveriam ser informados às candidatas.

Por isso, tornar pública e deixar clara a decisão de quais os critérios adotados pelo partido para que as mulheres candidatas tenham acesso aos recursos do FEFC é, ao nosso ver, tão importante quanto saber, posteriormente, como o recurso foi distribuído entre todas as candidaturas. Assim, tomando-se como base o princípio da autonomia partidária, a análise da eficácia da ação afirmativa junto ao FEFC exigiria a consideração acerca de qual problema a ação busca resolver (manter as mulheres já eleitas, aumentar o número de eleitas, aumentar o número de eleitas com incentivo a determinadas interseccionalidades), como o partido decidiu resolver o problema e como ele executou a sua decisão. No entanto, essa triangulação de análise será pouco profícua se os partidos não apresentarem, como exige a Lei, os critérios de distribuição dos recursos públicos.

Por isso, a não exigência explícita de que os partidos políticos decidam e tornem públicos os critérios específicos de distribuição dos recursos do FEFC entre as mulheres enfraquece a possibilidade de aferição do potencial reparador da ação afirmativa, pois dificulta o planejamento das candidatas, especialmente as que não estavam eleitas antes das eleições, inibe o controle social, que funcionará apenas *a posteriori*, e ainda desestimula o envolvimento das instâncias femininas internas no processo de decisão. Na rede de execução do FEFC, embora as Resoluções Partidárias sejam um documento exigido pela lei, sua força enquanto *actante* é enfraquecida, uma vez que figurou, em nossa análise, como mera formalidade cumprida pelos partidos políticos.

Na prática, então, quando a Resolução Partidária é encaminhada e divulgada, cumpre-se um pré-requisito para que os diretórios nacionais dos partidos tenham acesso ao recurso financeiro, que apenas chegará aos candidatos e às candidatas que o requererem por escrito. A Lei não definiu, tampouco as decisões da Justiça, se tais recursos deveriam ser destinados pelo diretório nacional diretamente à conta de campanha da candidata (beneficiária da ação afirmativa) ou se os recursos poderiam transitar entre as contas dos diretórios estaduais e municipais antes de chegarem à beneficiária.

A não definição acerca de como o recurso oriundo da ação afirmativa deve chegar à candidata ocasiona a formação, segundo nossa avaliação, de uma rede descentralizada e

emaranhada de *actantes* que intermedeiam o fluxo do recurso entre o diretório nacional e a candidata, deixando-a mais suscetível à vontade das lideranças partidárias locais. Embora tenha havido partidos, a exemplo do PSOL, que em suas Resoluções Partidárias indicaram critérios mais específicos de distribuição, condicionando as decisões de âmbito local, a não definição de critérios dá amplos poderes aos integrantes do partido com maior poder de influência. Houve, ainda, partidos que determinaram que, em se tratando da cota de mulheres, o diretório nacional repassaria o direito diretamente à candidata, reduzindo a responsabilidade dos diretórios locais. No entanto, em várias respostas à pergunta aberta do questionário aplicado às candidatas, foi indicada a existência de uma “esfera local de decisão não colegiada”, normalmente atrelada à vontade do ou da presidente do partido. Os trechos a seguir são representativos dessa percepção:

O **presidente que define** quem deve receber [recursos] e não dá e ponto final. É da mesma forma em relação ao tempo e gravações.¹⁶¹

É necessária uma maior regulamentação da Lei para que o Fundo Eleitoral não beneficie sempre os políticos com mandato ou os que o **presidente do partido determinar**.¹⁶²

Isso demonstra que, além dos critérios de distribuição dos recursos feitos pela CEN, que constam nas Resoluções Partidárias, as candidatas ainda são, muitas vezes, submetidas a outros critérios informais de distribuição, como o interesse pessoal de líderes políticos locais ou estratégias partidárias escusas. Assim, quanto mais proximidade a candidata tiver dos órgãos de decisão partidária (e de seus integrantes), maiores serão as chances de receber recursos provenientes da cota para as mulheres. Esse fato demonstra que não é apenas a chance eleitoral da candidata e o interesse na redução dos riscos eleitorais que condicionam o envio de recursos do FEFC pelo partido, como apontado pela literatura, mas também as articulações internas e os interesses dos membros dos diretórios estaduais/locais.

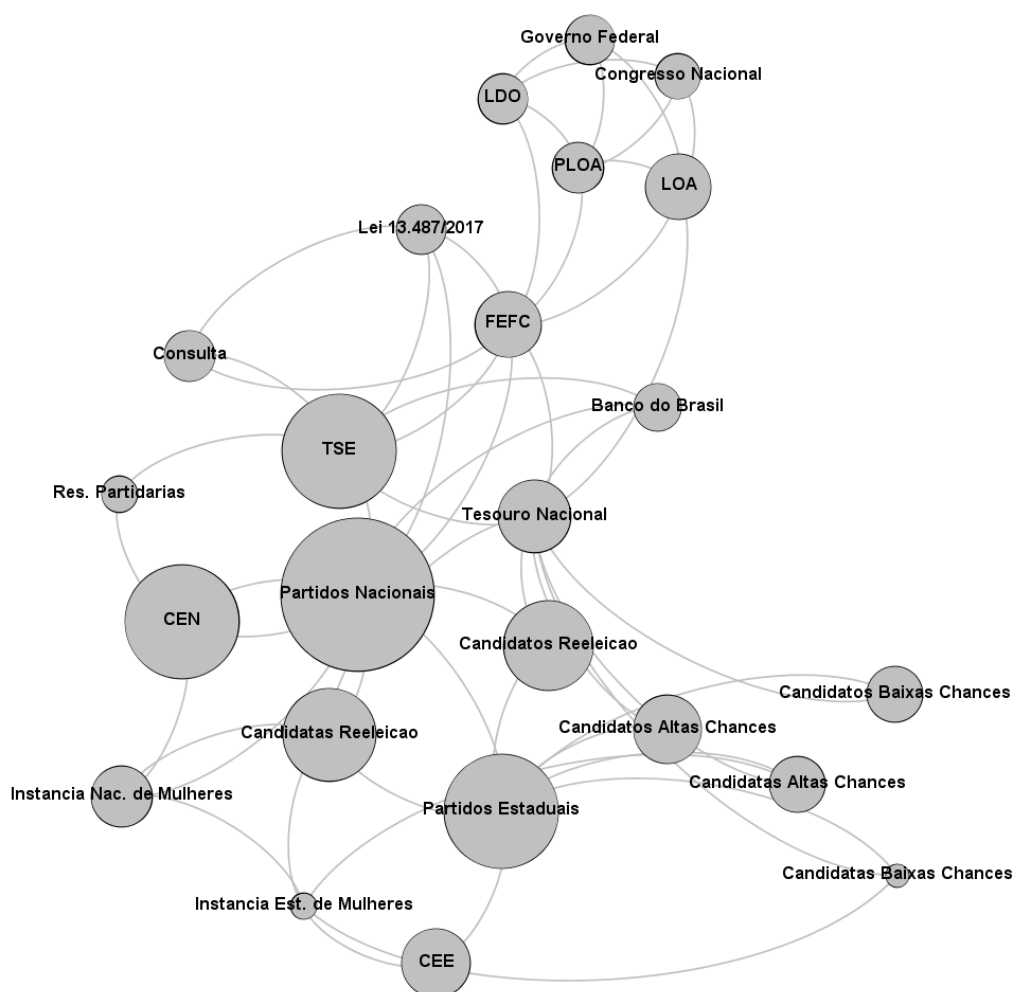
A existência de vários níveis de implementação de uma política pública é, de acordo com Rua (1997), o que torna sua implementação mais complexa. Para a autora, nos casos em que haja vários níveis de execução (federal, estadual, municipal) e diferentes organizações e agências, há a necessidade de cooperação entre os vários elos para que a cadeia funcione. Caso contrário, pequenas deficiências podem levar ao fracasso da implementação.

Feitas essas descrições iniciais, a Figura 17 apresenta o grafo da rede de execução da ação afirmativa para eleição de mulheres junto ao FEFC.

¹⁶¹ Respondente nº 136 do questionário aplicado, DEM, grifo nosso.

¹⁶² Respondente nº 222 do questionário aplicado, PROS, grifo nosso.

Figura 17 – Rede de Execução da Ação Afirmativa junto ao FEFC



Fonte: elaborada pelo autor.

No grafo, representamos os partidos nacionais em seu centro e com a maior dimensão. Isso se deu por três motivos: (i) são eles que devem decidir e apresentar à sociedade a estratégia de distribuição dos recursos, por meio de decisão exarada pela Comissão Executiva Nacional (CEN), que deverá constar nas Resoluções Partidárias; (ii) são eles os receptores iniciais dos recursos financeiros após distribuição feita pelo TSE e a quem compete a gestão da ação afirmativa; e (iii) como são eles que devem gerir a ação afirmativa, também são eles que terão as contas diretamente analisadas pelo TSE, buscando-se verificar o atendimento ao determinado pela Consulta e pelas Resoluções do TSE dela derivadas. Dessa forma, se um diretório estadual/local descumprir a determinação de destinar o recurso às candidatas na proporção total de mulheres nas listas apresentadas em seu estado, a penalidade não será aplicada diretamente a este diretório, e sim ao diretório nacional. Essas razões, combinadas com os dados dos

questionários e das entrevistas, levam-nos a crer que os partidos nacionais são o *actante* mais importante na rede de gestão do FEFC. Em seguida, representamos o TSE, as CENs e os Presidentes Estaduais como os *actantes* de maior dimensão. O TSE por exercer um controle rígido de liberação, distribuição e posterior aferição dos investimentos realizados; as CENs por serem as instâncias de deliberação e decisão acerca da estratégia político-partidária e dos critérios de acesso ao FEFC; e os Presidentes Estaduais por terem sido mencionados pelas candidatas como *actantes* que possuem forte decisão acerca de como e quando os recursos serão distribuídos.

As instâncias nacionais de mulheres que integram os partidos políticos, em muitos casos, também possuem assento junto às CENs. Essas instâncias atuam, junto com as fundações partidárias, no processo de formação política de mulheres e, em anos eleitorais, possuem certo grau de influência na destinação dos recursos do FEFC às mulheres. No entanto, as entrevistas com as dirigentes partidárias demonstraram que em 2018 apenas o PSDB contou com uma atuação coletiva e decisiva da sua instância feminina, o PSDB Mulher, na formulação de critérios claros de distribuição dos recursos da cota para as mulheres. Nos demais partidos entrevistados, a instância feminina parece ter atuado mais como “representante” das filiadas nos espaços de decisão, uma vez que buscaram defender o cumprimento das até então recentes determinações da Justiça. Assim, percebemos as instâncias femininas mais como órgãos internos de defesa das mulheres e menos como uma esfera de decisão colegiada acerca de critérios e mecanismos de gestão dos recursos do FEFC.¹⁶³ Também percebemos que as instâncias de partidos à esquerda do espectro político possuíam atuação muito mais ativa e fortalecida do que nos partidos ao centro ou à direita desse espectro.

Se as instâncias nacionais de mulheres possuíam atuação limitada na formulação de critérios e na gestão dos recursos, foi ainda mais limitada a atuação das dirigentes que presidiam essas instâncias nos diretórios estaduais. Um motivo para isso pode ser o fato de que, em muitos casos, os cargos de presidente ou coordenadora da instância feminina partidária não são ocupados por um processo formal de eleição, especialmente em âmbito estadual. Por isso, seus mandatos à frente da instância devem ser alinhados com quem está na presidência do partido, como pode ser verificado no trecho desta entrevista:

¹⁶³ Nas eleições de 2020, no entanto, percebemos as instâncias femininas muito mais atuantes no que se refere à gestão da cota de mulheres junto ao FEFC. Por isso, acreditamos que pode ter havido um fortalecimento desses órgãos em virtude da existência da ação afirmativa e das punitivas promovidas pela Justiça Eleitoral.

A maioria dos partidos, especialmente os de direita, tem a secretária ou a presidente de mulheres indicada pelo presidente e se ela é indicada pelo presidente, da mesma forma que ele indica, ele desindica, né? Da mesma forma que ele a coloca no espaço, ele também tira. Então, se essa mulher fizer uma crítica a ele, uma crítica à forma como o recurso foi gerenciado, ela é simplesmente destituída do espaço. Teve casos em que eram até casados e se separaram, brigaram, tiveram uma briga familiar, e ele simplesmente a destituiu do espaço, claro que não vou citar partidos, né, não vou exemplificar, mas isso acontecia e acontece até hoje.¹⁶⁴

Nesse sentido, a autonomia da presidente da instância feminina nacional e da presidente da instância feminina estadual para influenciar no processo de gestão do FEFC difere-se justamente em virtude da menor (mas não inexistente) influência de laços familiares ou de amizade na indicação das presidentes nacionais, uma vez que são cargos muito mais visados. Assim, embora as instâncias femininas tenham atuado como órgãos auxiliares à gestão da cota pelo partido (defendendo seu cumprimento e, em alguns casos, criando critérios de distribuição), quando observada a nível estadual ou local, essas instâncias demonstraram ter menor autonomia e poder de influência. Fato diferente ocorre com as Comissões Executivas Estaduais, que, mesmo ocupando um nível mais localizado, possuem grande poder de influência na formulação das estratégias político-partidárias no estado.

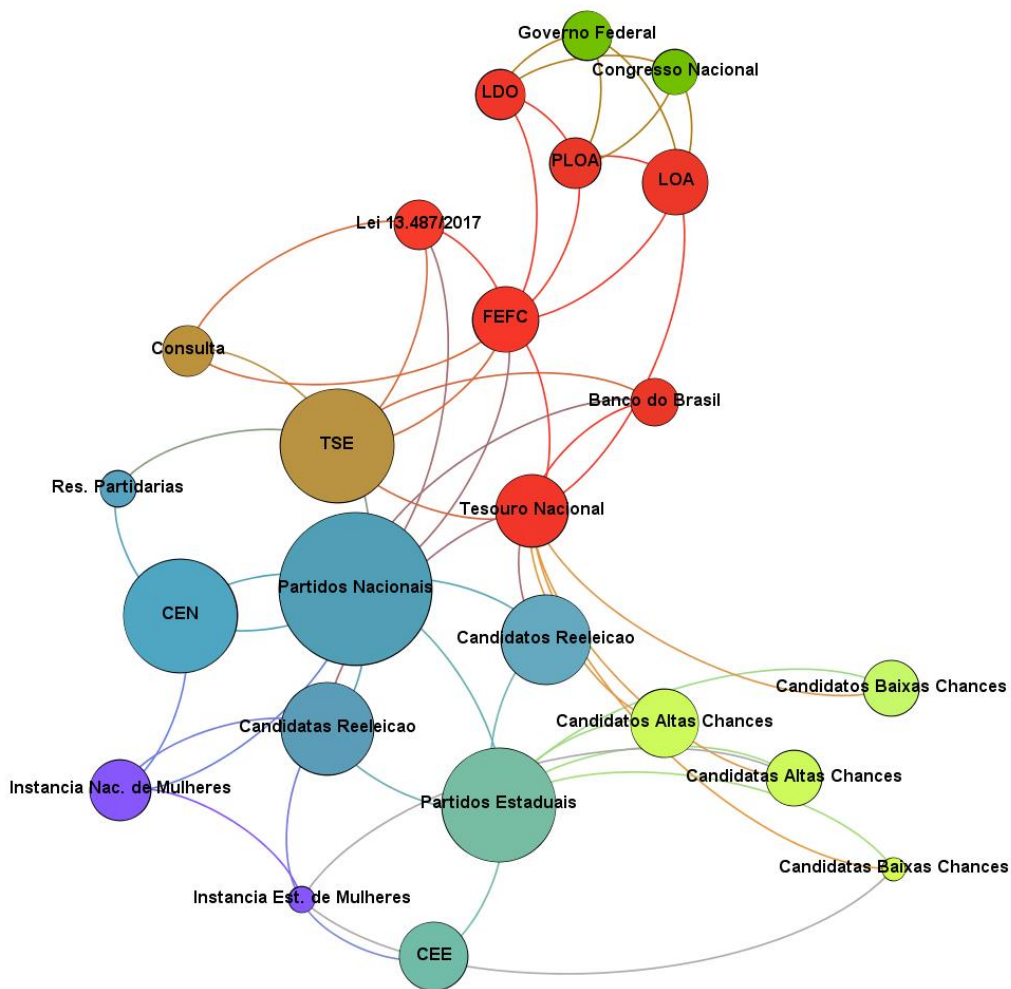
Em relação ainda às instâncias femininas, há poucos partidos, como no caso do PT, em que há um processo de escolha formal para a ocupação dos espaços de representação intrapartidários, no qual até mesmo chapas se confrontam para decidir qual a melhor linha de trabalho para o momento em que o partido se encontra. Por isso, as instâncias femininas, nestes casos, possuem uma atuação mais autônoma e fortalecida do que em partidos em que o cargo é de livre nomeação dos ou das presidentes das siglas.

No que se refere às candidatas e aos candidatos, em virtude da interpretação do conjunto de dados empíricos anteriormente apresentados, estabelecemos seis grupos: (i) candidatos à reeleição; (ii) candidatas à reeleição; (iii) candidatos com altas chances; (iv) candidatas com altas chances; (v) candidatos com baixas chances; e (vi) candidatas com baixas chances. Os candidatos e candidatas à reeleição foram posicionados mais próximos das instâncias de decisão e representados com a mesma dimensão (embora haja um número menor de mulheres que concorreram à reeleição). Fizemos isso porque os dois grupos, quando observado o âmbito individual das candidaturas, tiveram acesso equilibrado aos recursos do FEFC. Já no caso dos demais grupos, seu posicionamento no grafo está mais afastado das esferas de decisão, sendo aqueles com maiores chances representados em maior dimensão e os com menores chances

¹⁶⁴ Entrevista realizada com integrante da equipe técnica do Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos em 25 set. 2020.

com menor dimensão. Por sua vez, as mulheres com maior e menor chance, quando comparadas aos homens nessas condições, foram representadas como pertencentes a um nó de dimensão menor, dada a menor chance de acesso ao FEFC. Por isso, ao distribuímos os e as *actantes* em cosmos, conforme a Figura 18, decidimos agrupar as candidaturas que não concorriam à reeleição em um cosmo diferente daquelas que concorriam à reeleição, uma vez que, para quem concorria à reeleição, era certa a reserva de recursos do FEFC para suas campanhas.

Figura 18 – Cosmos em relação às Controvérsias na Execução do FEFC



Fonte: elaborada pelo autor.

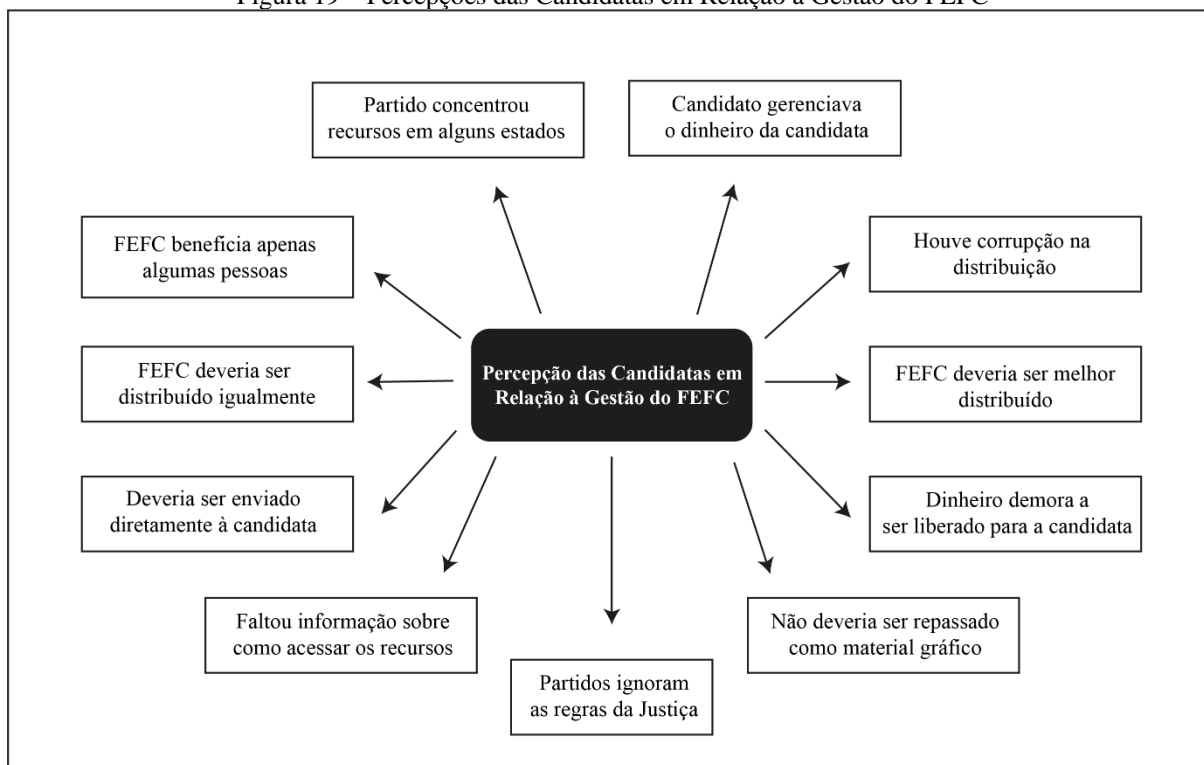
Na rede, o Congresso Nacional e o Governo Federal figuram como o cosmo de instituições que dão início à execução do FEFC, já que estabelecem o montante dos recursos a serem disponibilizados. Por sua vez, a Lei 13.487/2017, a LDO, a PLOA, a LOA, o Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e o próprio FEFC constituem o cosmo de cooperação técnica para que os recursos sejam disponibilizados à Justiça Eleitoral e aos partidos. Em seguida, a Consulta

e o TSE figuram como o cosmo de normatização e controle da política de redistribuição. Os Partidos Nacionais (diretórios nacionais), as Comissões Executivas Nacionais, as Resoluções Partidárias produzidas por essas Comissões com os critérios de distribuição do FEFC, as candidatas à reeleição e os candidatos à reeleição foram o cosmo dos *actantes* que possuem influência direta no acesso aos recursos do FEFC. Os/as Presidentes Estaduais e as Comissões Executivas Estaduais agregam-se em um cosmo de formulação de estratégias de distribuição em âmbito local/estadual, determinando a quem e quando enviar o recurso. No entanto, houve partidos, como já mencionamos, que não atribuíram função a esses *actantes*, buscando centralizar no partido nacional a distribuição do recurso às mulheres; enquanto outros decidiram fortalecer a atuação desses *actantes*. As instâncias nacionais de mulheres e as instâncias estaduais de mulheres foram representadas como um cosmo à parte, interessado na execução adequada da ação afirmativa, mas com atuação apenas auxiliar. Por fim, os candidatos com altas chances, as candidatas com altas chances, os candidatos com baixas chances e as candidatas com baixas chances foram representados em um cosmo de agregação em que há menor influência no acesso ou no poder de decisão em relação ao FEFC, restando a esse grupo receber os “restos a distribuir”, de acordo com a capacidade de influência de cada candidato ou candidata.

Embora o grafo seja uma representação simplificada do universo de *actantes* envolvidos na execução do FEFC, é importante levarmos em conta que, se considerarmos o número de estados brasileiros (27) e de partidos políticos (35), temos um número estimado de 945 Presidentes Estaduais de Partidos, 945 Comissões Executivas Estaduais e assim por diante. Tendo em mente que, entre essas instâncias, não há homogeneidade nos fluxos, critérios e processos de decisão, há grande complexidade em promover uma ação de redistribuição eficiente, devido à multiplicidade de vontades individuais e interesses capazes de influenciar o fluxo do recurso financeiro. Percebemos, assim, a existência de ambiguidades, falta de compromisso político, uma estrutura de implementação complexa, forte interferência de lideranças políticas federais, estaduais e locais e ações de controle executadas apenas após o processo eleitoral, dificultando ajustes no decorrer da implementação.

Para ilustrar tal avaliação, agrupamos as menções proferidas pelas candidatas em resposta à pergunta aberta do questionário aplicado, buscando selecionar aquelas que se referiam à forma como o FEFC foi executado no ano de 2018. Assim, a Figura 19 apresenta 10 percepções que demonstram insatisfação e dificuldades por elas enfrentadas.

Figura 19 – Percepções das Candidatas em Relação à Gestão do FEFC



Fonte: elaborada pelo autor.

As percepções demonstram a escassez de informações acerca de como as candidatas poderiam ter acesso aos recursos do FEFC, o descontentamento com o recebimento de material gráfico (recurso economicamente estimável), a demora na liberação dos recursos, a insatisfação com a forma como o recurso foi distribuído e o interesse na relação direta entre o partido nacional e a candidata, reduzindo o número de intermediários. Ainda, demonstram a ocorrência de casos graves em que a mulher era a beneficiária do recurso, mas quem o gerenciava era um candidato homem que concorria para o mesmo cargo.

Assim, a análise da rede de execução do FEFC demonstra que a existência de um emaranho de *actantes* com interesses distintos e uma forte ambiguidade na intenção dos partidos, evidenciada pela falta de compromisso com a redução do quadro de desigualdade de gênero, dificulta o acesso das mulheres a recursos essenciais para operacionalização das suas campanhas eleitorais. Dessa forma, limitam-se as condições materiais para elas se comunicarem com seus eleitores, o que, em última análise, dificulta o desempenho eleitoral individual.

7.3 Rede de Execução do HGPE

Embora a Justiça Eleitoral tenha garantido às candidatas um percentual mínimo de acesso aos recursos do FEFC e um percentual mínimo de espaço ao HGPE por meio de decisão

jurídica, as duas ações afirmativas possuem uma rede de execução bastante distintas, dadas as características do bem que está sendo submetido à redistribuição.

Enquanto a rede de execução do FEFC é estruturada a partir da necessidade de se gerir um recurso financeiro, que é um bem material de valor determinado e que atinge sua principal finalidade quando torna-se disponível para uso pela candidata, no caso da rede de execução do HGPE, a mera disponibilização de espaço na programação das emissoras de rádio e televisão não resolve a finalidade da ação afirmativa, uma vez que, por conta dos procedimentos operacionais para veiculação de conteúdos, há necessidade de que a candidata produza o material publicitário de acordo com exigências técnicas mínimas. Em outras palavras, para que a candidata usufrua da ação afirmativa no HGPE, ela deve ter condições materiais para produzir a sua propaganda, o que, na maioria dos casos, é garantido por negociação e contratação feita entre os partidos políticos e as produtoras de áudio e vídeo, rateando-se o custo entre todas as candidaturas. Por isso, na prática, a candidata precisa não apenas ter espaço garantido no mapa de mídia elaborado pelo partido, mas articular com o partido as condições para a produção e a estratégia de distribuição do material que será veiculado em cada região/emissora. Esta articulação não envolve apenas organizar a filmagem e a edição do material, mas todo o suporte necessário para a gravação (roteiro, infraestrutura de filmagem, maquiagem), as possibilidades de construção de discurso – que envolve a elaboração de contextos, cenário, exibição de histórias, filmagens externas, filmagens dos feitos políticos anteriores etc. – e as oportunidades de distribuição de acordo com a região de maior potencial eleitoral da candidata. Ou seja, são raras as situações em que a candidata à eleição proporcional consegue produzir seu conteúdo por conta própria e ainda ter o material distribuído sem que sejam necessários a constante articulação e o apoio do partido político.

As entrevistas apontaram que é normal que o partido faça a disponibilização do estúdio e da edição, ficando a candidata condicionada aos termos do contrato com a produtora, o que limita a capacidade de diferenciação entre as candidaturas do mesmo partido. Por conta disso, os programas e as inserções das campanhas proporcionais de um mesmo partido tendem a apresentar mesma unidade visual, enquanto as campanhas majoritárias tendem a ter identidade visual própria, normalmente repetida pelos programas das candidaturas proporcionais, fortalecendo a campanha do candidato ou da candidata à majoritária (em especial Presidente/a da República, governador/a e prefeito/a). Além disso, devido às diferentes capacidades de investimento proporcionadas pelos partidos, os programas e as inserções de partidos com maior acesso ao FP e ao FEFC possuem qualidade técnica superior aos dos partidos com menor

acesso, o que acaba influenciando a atenção, o envolvimento e a capacidade de memorização pelo eleitor, fundamentais para o sucesso de uma campanha eleitoral.

As diferentes condições materiais para produção dos programas eleitorais e das inserções revela a relação intrínseca que existe entre o FP, o FEFC e o HGPE, pois parte dos recursos do FP e do FEFC servirão para garantir a produção do conteúdo que será veiculado pelo HGPE, embora nem sempre isso tenho ficado claro para quem está na competição, uma vez que o recurso do rateio, quando oriundo do FEFC, é pago à produtora antes mesmo de chegar à conta da candidata, ou, quando pago com recursos do partido, não é informado em detalhes às candidatas, ficando percebido como “uma ajuda do partido”. Tendo em vista essa reflexão inicial, passaremos a descrever a rede de execução do HGPE.

O HGPE tem início com a definição, pelo TSE, do número válido de parlamentares que integram a bancada de cada partido na Câmara dos Deputados para formulação da base de cálculo do tempo e do número de inserções a que cada sigla partidária terá direito. Esses quantitativos são recebidos pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), a quem compete reunir-se com as emissoras e os partidos para definição dos planos de mídia de acordo com cada localidade. Em 2018, por exemplo, determinou-se que:

Art. 47. No período de 15 a 24 de agosto do ano da eleição, a Justiça Eleitoral deve convocar os partidos políticos e a representação das emissoras de rádio e de televisão para elaborar plano de mídia, nos termos do art. 46, para uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos a participação nos horários de maior e de menor audiência (Lei nº 9.504/1997, art. 52).

§1º Na mesma ocasião referida no *caput*, deve ser efetuado sorteio para a escolha da ordem de veiculação da propaganda em rede de cada partido político ou coligação para o primeiro dia do horário eleitoral gratuito (Lei nº 9.504/1997, art. 50). (TSE, [2020], on-line).

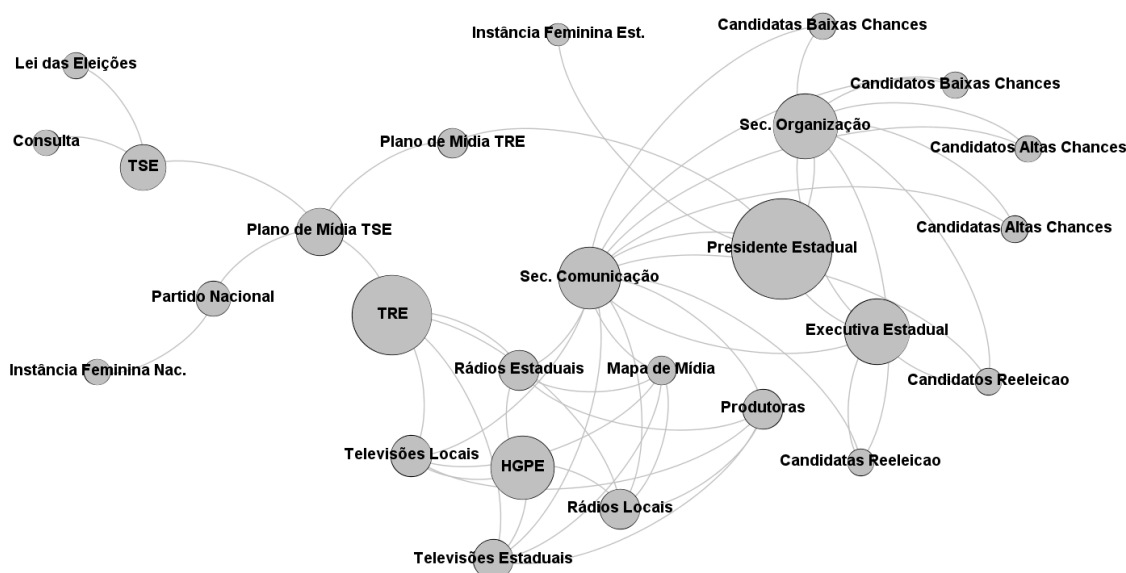
Assim, cada TRE organiza o HGPE de acordo com o número de partidos concorrentes naquele pleito (uma vez que nem todos os partidos registram chapas em todos os estados e, no caso das eleições majoritárias, em cada localidade há um/a agrupamento/coligação de partidos distinto/a). Além disso, o TRE também considera as características regionais da cobertura de rádio e televisão, podendo, inclusive, atribuir atividades de gestão às zonas eleitorais, especialmente em eleições de nível municipal.

Por conta da quantidade de características locais, compete ao TSE apenas gerenciar o horário eleitoral da competição à Presidência da República. Todo o espaço garantido aos demais cargos são gerenciados pelos TREs. Essa é uma forte diferenciação entre a forma de execução do FEFC e do HGPE, uma vez que a execução do HGPE, por conta das características dos

sistemas de radiodifusão, ocorre mais atrelada à localidade onde será veiculada, com menor (ou nenhum) controle do diretório nacional do partido.

Isso faz com que, na rede de execução do HGPE (conforme demonstrado na Figura 20), os TREs apareçam como um *actante* de dimensão superior ao TSE, uma vez que a este cabe apenas estabelecer diretrizes gerais de como o horário eleitoral deverá ser organizado em todo o território nacional. Além disso, como a gestão do HGPE é deslocada do âmbito nacional ao âmbito estadual/local, por consequência, o diretório estadual do partido tende a exercer maior influência do que o nacional na decisão acerca de quem terá direito a ocupar o tempo que cabe ao partido no estado.

Figura 20 – Rede de Execução da Ação Afirmativa junto ao HGPE



Fonte: elaborada pelo autor.

É inviável, pelo que percebemos das entrevistas com as dirigentes partidárias e com o TSE, que os diretórios nacionais tenham qualquer controle sobre o HGPE, exceto quando se trata das campanhas à Presidência da República, uma vez que possuem pequeno número de concorrentes e englobam todo o sistema nacional de radiodifusão, sem necessidade de ter atenção aos limites das coberturas geográficas de cada emissora.

Por consequência, os diretórios nacionais não conseguem ou ainda não estabeleceram um sistema de informações que os permita aferir se as mulheres têm ocupado os espaços definidos pela ação afirmativa de acordo com a composição das chapas em cada distrito eleitoral, pois há maior influência das articulações e estratégias partidárias de âmbito local/estadual, que não necessariamente são transformadas em informações passíveis de análise

pelo diretório nacional. Tais estratégias são adotadas pelo partido local/estadual normalmente em busca de maior sucesso eleitoral daqueles/as que integram sua lista. Por conta disso, tende-se a dar mais visibilidade a quem tenha mais chance de agregar votos para o partido. Assim, dada a existência da ação afirmativa que exige a presença de mulheres, a mulher com maior chance eleitoral tende a receber maior visibilidade, pois isso, na visão das lideranças partidárias, poderia contribuir para o “sucesso do partido”.

Em pesquisa realizada por Barbieri e Ramos (2019) sobre as eleições de 2018, com foco na disputa ao cargo de deputada federal pelo estado de São Paulo, identificou-se uma concentração de visibilidade em algumas candidatas e que os partidos de esquerda não foram necessariamente os que distribuíram de maneira mais igualitária seu tempo no HGPE:

A candidata Luiza Erundina [do PSOL, partido de esquerda], com uma longa trajetória política e candidata à reeleição e, portanto, detentora de um elevado capital político, recebeu mais tempo de rádio e TV quando comparada com a candidata Sâmia Bomfim [também do PSOL], cuja trajetória política é muito mais recente. Essa desigualdade pode ser lida como a destinação do tempo às candidatas que eram consideradas pelo partido como aquelas com maior chance de vitória. Nesse sentido, no sistema proporcional de lista aberta, em que há grande incentivo para a existência de puxadores de votos, as mulheres com maiores chances de se elegerem, portanto, ganham maior destaque. Nesse caso, uma divisão mais igualitária poderia não ser a melhor estratégia para alcançar o sucesso eleitoral do partido como um todo. (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 99).

Nesse sentido, em análise sobre as eleições de 2014 também ao cargo de deputada federal, mas neste caso em relação ao Estado do Paraná, Carvalho, Kniess e Fontes (2018) identificaram a existência de uma visibilidade desproporcional entre as candidatas que perpassou todo o espectro ideológico:

Há candidatas que aparecem muito pouco nos programas eleitorais. Algumas têm espaço em apenas um ou dois segmentos ao longo de toda a campanha, ao passo que há outras que totalizam a aparição em até 18 segmentos. Com isso, percebe-se que a desvantagem entre as candidatas é reflexo de lógicas partidárias que também afetam candidatos do sexo masculino, ao privilegiar recursos como o poder econômico, a experiência na política e a relação com figuras conhecidas nas esferas pública e governamentais. Isso significa que mulheres novatas na disputa e com baixo poder de barganha tendem a não aparecer no HGPE – o que diminui suas chances de sucesso [...] isso se dá de modo generalizado, independente da divisão ideológica partidária. Mesmo em partidos de esquerda – em que há mais visibilidade feminina no HGPE, tanto em número de candidatas quanto de segmentos ocupados por elas – há, proporcionalmente, grandes distinções nos tratamentos destinados às candidatas [...]. (CARVALHO; KNISS; FONTES, 2018, p. 245).

Assim, em virtude do horário eleitoral de campanhas a deputado e deputada federal ser estruturado em âmbito local/estadual, e as estratégias partidárias também serem operacionalizadas

localmente, os principais *actantes* da rede de execução das ações afirmativas no HGPE podem ser considerados: a) os TREs; b) os Presidentes Estaduais; c) as Comissões Executivas Estaduais; d) os/as Secretários/as de Organização; e e) os/as Secretários/as de Comunicação.

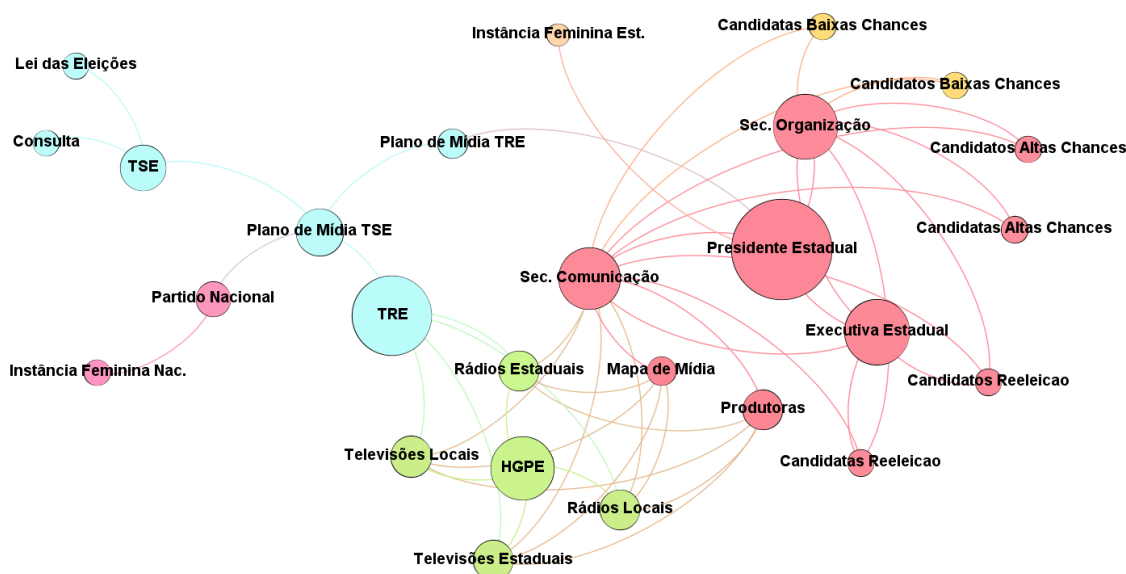
Os TREs são os responsáveis por organizar os planos de mídia no âmbito dos estados, realizar reuniões com as emissoras, estabelecer os sorteios de alocação dos programas e estabelecer os procedimentos para encaminhamento das mídias pelos partidos às emissoras. Os/as Presidentes Estaduais dos partidos são os principais agentes decisores acerca de qual candidato ou candidata terá direito a aparecer no horário eleitoral. Em muitos casos, a decisão é orientada pelos/as Secretários/as de Organização, que são os/as responsáveis por organizar as listas eleitorais e negociar com as candidatas e candidatos condições para suas candidaturas. Os/as Secretários/as de Comunicação, quando existem, organizam a produção dos programas eleitorais e das inserções por meio da negociação e da contratação das produtoras de áudio e vídeo, além de contribuírem com a elaboração dos mapas de mídia. Quando esta função não é ocupada por este agente, normalmente recai ao/à Secretário de Organização ou a outra pessoa destacada para a função apenas durante a passagem da campanha eleitoral.

Quanto maior a chance eleitoral do candidato ou candidata (ou maior a percepção dos *actantes* partidários supramencionados quanto ao potencial da candidatura), maior é a chance de se receber apoio para a produção da sua propaganda eleitoral, para a alocação dos anúncios em bons horários (de acordo com o mapa de mídia) e até mesmo para a distribuição intensificada de inserções para as emissoras que compõem a sua base eleitoral.

Em relação aos cosmos formados em relação às controvérsias, a Figura 21 apresenta a conformação de cinco grupos de *actantes*. O primeiro – formado pela Lei das Eleições, Consulta, TSE, Plano de Mídia TSE, TRE, Plano de Mídia TRE – é o cosmo de *actantes* que organizam o ambiente normativo do HGPE, apontando como a política pública deve ser operacionalizada. O segundo – formado pelo Partido Nacional, pela Instância Feminina Nacional e pela Instância Feminina Estadual – é o cosmo dos *actantes* que definem orientações gerais para os diretórios estaduais em relação à necessidade do cumprimento da cota de mulheres, mas com pouco controle ou gerência sobre o processo. O terceiro – formado pelo Presidente Estadual, pelo Secretário de Organização, pelo Secretário de Comunicação, pela Executiva Estadual, pelos candidatos e candidatas à reeleição (que, na maioria dos casos, integram as Executivas Estaduais) e pelo mapa de mídia – é o cosmo de *actantes* que possuem decisão direta sobre a montagem das estratégias e do mapa de mídia para as eleições. O quarto – formado pelos candidatos e candidatas com altas chances, com baixas chances, e que não

concorrem à reeleição – é o cosmo de *actantes* que lutam para conseguir espaço no HGPE, por meio de articulação junto às lideranças partidárias, alguns tendo mais sucesso que outros. Por fim, há o quinto cosmo – formado pelas emissoras de rádio e de televisão de abrangência local e as de abrangência estadual, além das produtoras de áudio/vídeo e o próprio HGPE (entendido como os conteúdos alocados nas emissoras) –, que consiste no grupo de *actantes* que atuam na operacionalização técnica do HGPE, de acordo com as diretrizes técnicas dos veículos, da Justiça e das orientações repassadas pelos Partidos.

Figura 21 – Cosmos em relação às Controvérsias na Execução das Ações Afirmativas no HGPE

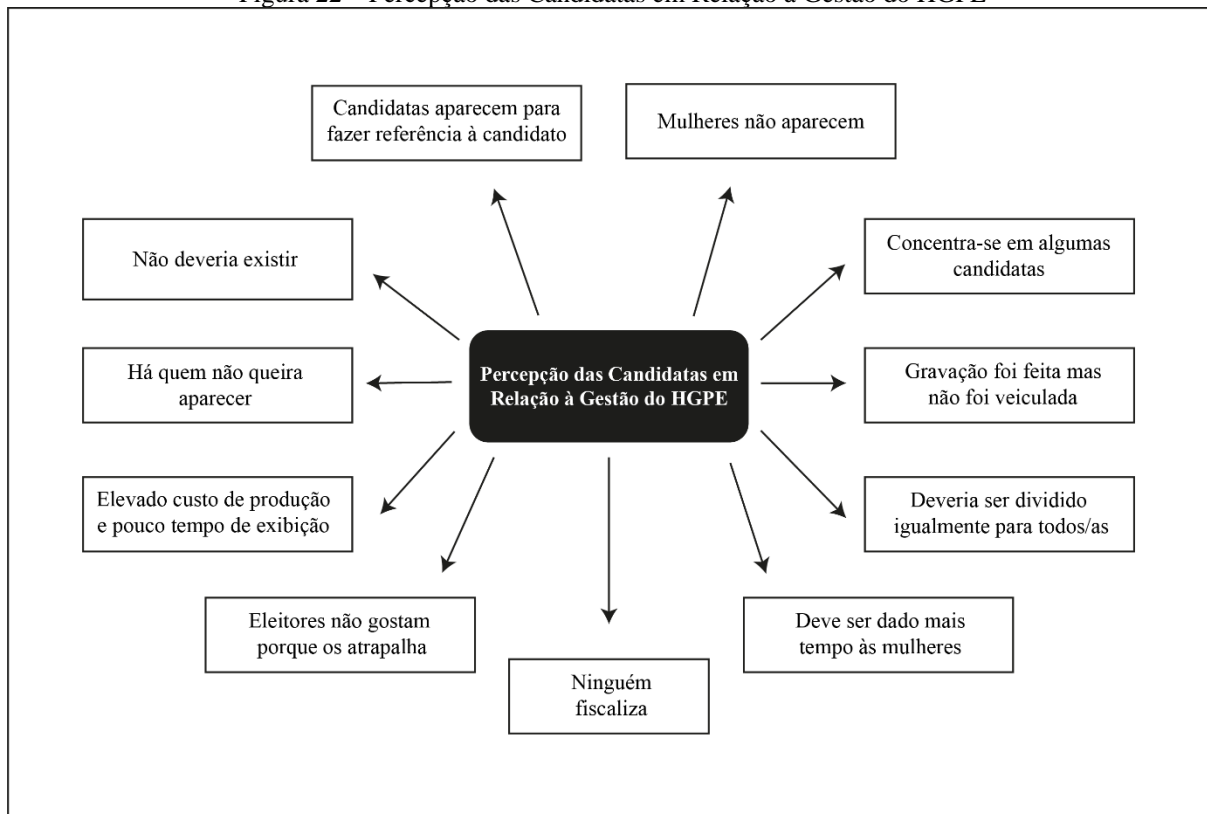


Fonte: elaborada pelo autor.

A rede de execução do HGPE para concorrência à Câmara dos Deputados, com uma variedade de *actantes* e negociações ocorrendo em nível local/estadual, traz um indício da dificuldade de se estabelecer um procedimento fundamental para a execução de uma ação afirmativa: o controle ou o monitoramento de eficácia. Além disso, a ação afirmativa, nos moldes como foi estabelecida – ou seja, sem limite de visibilidade (como se estabeleceu limite de gastos em relação ao FEFC) –, pode ser plenamente cumprida com a exibição de apenas uma mulher, caso seja a estratégia partidária. Isso atenderia tanto ao princípio da autonomia partidária quanto à cota estabelecida pela Justiça no HGPE; no entanto, inibiria o direito das outras candidatas de se mostrarem como opções, causando concentração de visibilidade em poucas e inibindo o direito à comunicação das demais.

Assim, para apresentar as percepções das candidatas em relação à forma de gestão do HGPE, da mesma forma como fizemos com o FEFC, agrupamos as menções por elas proferidas em resposta à pergunta aberta do questionário aplicado. Com isso, na Figura 22, apresentamos 10 percepções que nos permitem compreender a forma como elas entendem que o acesso ao HGPE foi ou deveria ter sido distribuído às mulheres.

Figura 22 – Percepção das Candidatas em Relação à Gestão do HGPE



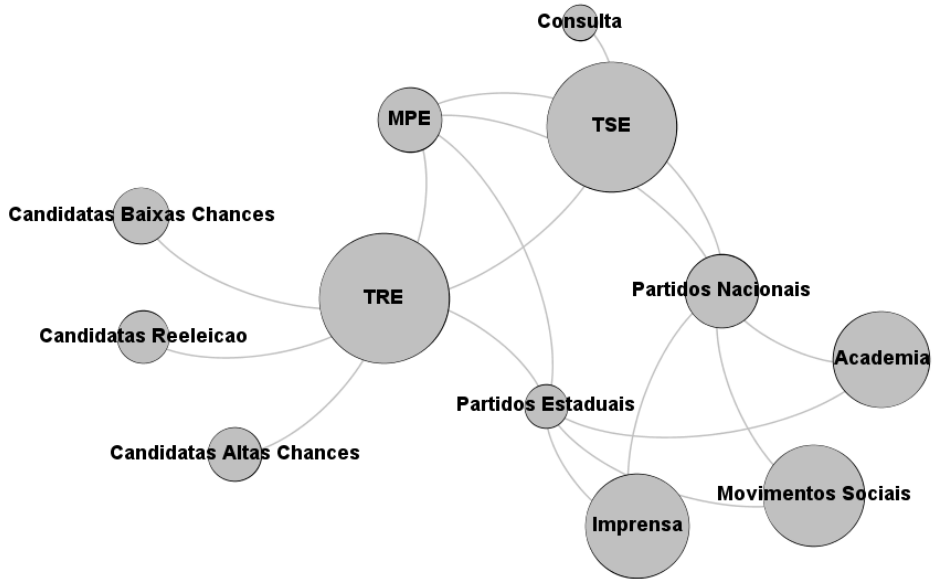
Fonte: elaborada pelo autor.

7.4 Rede de Fiscalização do FEFC

O processo de fiscalização do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas forma um grafo de rede com número de *actantes* inferior ao das redes de execução, uma vez que o controle do processo eleitoral é uma atribuição própria da Justiça Eleitoral. Por conta disso, o TSE e os TREs figuram como os *actantes* de maior dimensão e de maior centralidade na rede. Surge, no processo de fiscalização, a importante atuação do Ministério Público Eleitoral, que investiga falhas no cumprimento das regras eleitorais e representa o Estado no processamento de partidos e candidaturas que infrinjam as regras.

Na Figura 23, apresentamos o grafo representativo da rede de fiscalização da cota para mulheres no FEFC, que integra 12 *actantes*.

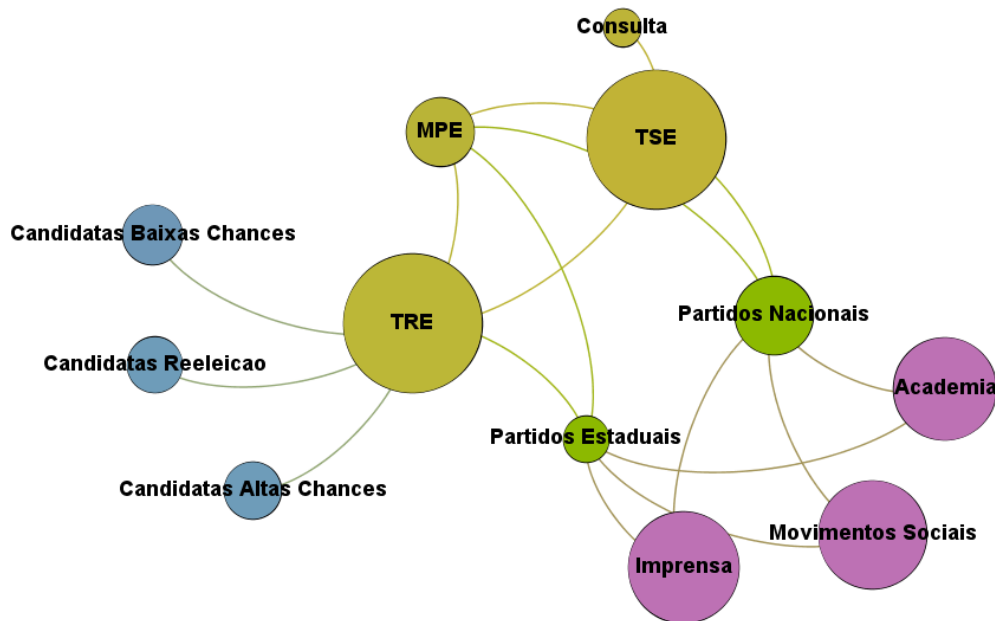
Figura 23 – Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no FEFC



Fonte: elaborada pelo autor.

A Consulta é um *actante* presente na rede pois é o mecanismo que leva à exigência por uma ação de fiscalização, já que se trata da norma que estabeleceu a ação afirmativa. Os partidos nacionais são fiscalizados pelo TSE, e os partidos estaduais pelo TRE. O MPE fiscaliza tanto os partidos estaduais quanto os nacionais em virtude de ser um órgão que, assim como a Justiça, atua em diferentes esferas. Como a rede retrata a fiscalização da cota de mulheres, também há a presença das candidatas, divididas de acordo com as chances eleitorais e a condição em que estão (não reeleição ou reeleição). As candidatas possuem uma natureza híbrida na rede, uma vez que são fiscalizadas à medida em que também fiscalizam seus partidos, cobrando que atuem de acordo com as regras estabelecidas, antes mesmo da atuação da Justiça ou do MPE. No entanto, ao nosso ver, os *actantes* que promovem fiscalização mais rápida e sistemática são a imprensa, os movimentos sociais (especialmente os movimentos de mulheres) e a Academia (universidades e centros de pesquisa), formando os cosmos representados na Figura 24.

Figura 24 – Cosmos da Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no FEFC



Fonte: elaborada pelo autor.

Embora o TSE e os TREs detenham as informações acerca da distribuição dos recursos às mulheres candidatas, há uma histórica busca pela abertura dos dados à medida em que são coletados pelos sistemas informáticos confeccionados e disponibilizados pela Justiça Eleitoral, como o *DivulgaCand*¹⁶⁵ e outros sistemas de divulgação de contas e gastos eleitorais. Assim, de maneira célere, o recebimento de recursos por parte da candidata e os gastos efetuados são rapidamente disponibilizados ao público, o que torna a atuação da imprensa, dos movimentos sociais e da Academia essenciais, dado o interesse desses *actantes* na identificação das diferenças de financiamento eleitoral ocorridas em função das variáveis de gênero. Há, no entanto, iniciativas da própria Justiça Eleitoral, por meio da criação de núcleos de gênero, para a análise especializada dos dados, buscando acelerar a aplicação de ações de controle sobre os partidos e as candidaturas que estejam em desacordo com o compromisso pela ampliação da participação política de mulheres.

A análise do financiamento e dos gastos eleitorais pelas candidatas é exequível porque os recursos financeiros são obrigatoriamente transferidos entre contas bancárias específicas. Assim, a Justiça é capaz de rastrear qual mulher recebeu, quando recebeu, quanto investiu e quanto devolveu ao Tesouro ou ao partido, segmentando a análise por origem do recurso, natureza do recurso, raça da candidata, idade etc. No entanto, embora a fiscalização do

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/DivulgaCand/>. Acesso em: 25 nov. 2020.

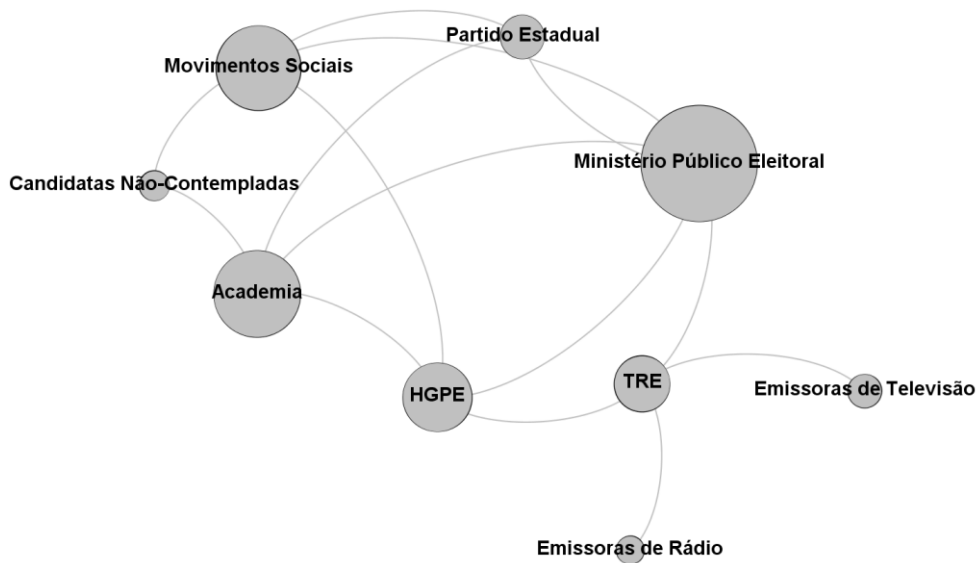
financiamento eleitoral seja uma ação profícua e eficiente, os cruzamentos de dados feitos pela Justiça apenas buscam aferir se os recursos foram destinados às contas bancárias das mulheres, sem avaliar a substancialidade da distribuição, ou seja, conferir se ela se adequa à estratégia partidária informada pelo partido e aprovada pela sua Comissão Executiva Nacional. Além disso, não há avaliação (tampouco instrumentos normativos para isso) que questione por que parte dos recursos são distribuídos às mulheres apenas no fim da campanha. Nota-se a existência de hiatos normativos que permitem à PGE e ao TSE investigar a substancialidade da distribuição, ficando hoje restritos apenas à formalidade da análise das contas eleitorais.

7.5 Rede de Fiscalização do HGPE

A rede de fiscalização da cota para mulheres no Horário Eleitoral Gratuito de Propaganda Eleitoral, por sua vez, se difere da rede de fiscalização do FEFC devido não somente às peculiaridades da ação, mas também às características do horário eleitoral. Podemos elencar três motivos que levam a essa diferenciação. Em primeiro lugar, não há recebimento, por parte da Justiça Eleitoral, dos programas eleitorais e das inserções a serem veiculados pelos partidos, impedindo que os órgãos de controle antecipem a ação de fiscalização – o que, na visão de agentes da Justiça entrevistados, poderia configurar censura prévia. Diferente do dinheiro proveniente do FEFC, cuja distribuição possui a Justiça Eleitoral como *actante* fundamental, o tempo de rádio e televisão não é operacionalizado tecnicamente pelas cortes eleitorais; por isso, tampouco são arquivados os programas e inserções veiculados. Em segundo lugar, a característica cobertura das emissoras de rádio e televisão dificulta a aferição do conteúdo veiculado pelos partidos, sendo mais viável a análise dos programas eleitorais veiculados estadualmente e nacionalmente e menos viável a análise das inserções, pois variam de acordo com a grade de programação de cada emissora de rádio e televisão. Em terceiro lugar, não há critério que estabeleça como a cota de mulheres no HGPE deva ser executada. Por exemplo: não se tem estabelecido em norma se a cota mínima de 30% vale para o número de inserções do partido ou se para o tempo da inserção. Também não se tem definido se pode haver programas eleitorais inteiramente de homens e outros inteiramente de mulheres ou se, em todo o programa eleitoral, deva haver tempo mínimo destinado às candidatas do partido.

Por conta disso, identificamos, na rede de fiscalização do HGPE, a presença de 9 *actantes*, conforme apresentados na Figura 25.

Figura 25 – Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no HGPE

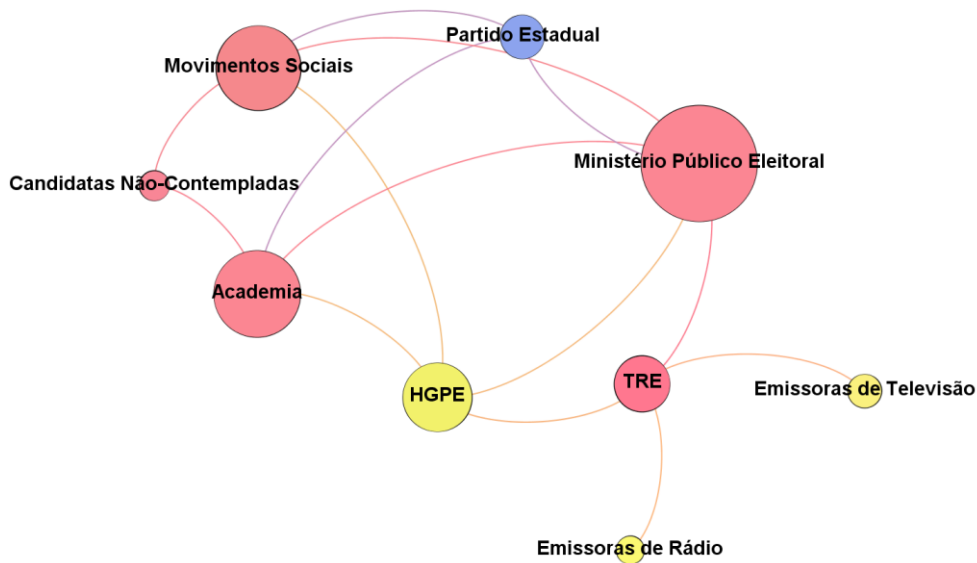


Fonte: elaborada pelo autor.

Diferentemente da fiscalização do FEFC, no caso do HGPE, não há a presença do TSE, uma vez que a fiscalização exige uma atuação mais proativa de investigação, o que tem na figura do MPE um agente mais adequado para o tipo de atividade.

Por conta disso, atribuímos ao MPE um nó de maior dimensão, seguido pelos movimentos sociais e pela academia, que possuem interesse e, em muitos casos, desenvolvem metodologias para averiguação dos conteúdos veiculados. Também elencamos as candidatas não contempladas com espaço no horário eleitoral como um *actante* a ser considerado na rede de fiscalização, uma vez que o não acesso à oportunidade de aparição no HGPE estimula que haja a apresentação de denúncias ou reclamações por parte destas candidatas, como averiguamos no *corpus* de notícias e nos resultados do questionário. Excluimos da rede de fiscalização a imprensa, uma vez que não identificamos notícias em que veículos de imprensa tenham promovido processos de cobrança e investigação, embora seja evidente que tal *actante* possui potencial de tornar públicas e disseminar as pesquisas e denúncias elaboradas pelo MPE, pela Academia, pelas candidatas não contempladas e por movimentos sociais. No entanto, não percebemos um papel tão ativo da imprensa como foi perceptível no que se refere à fiscalização do acesso a recursos financeiros pelas mulheres. Assim, a Figura 26 demonstra os cosmos formados em relação à fiscalização do HGPE.

Figura 26 – Cosmos da Rede de Fiscalização da Ação Afirmativa no HGPE



Fonte: elaborada pelo autor.

Na rede, o MPE, o TRE, os movimentos sociais, a Academia e as candidatas não contempladas formam um grupo de cooperação cujo interesse está na execução da ação afirmativa de modo a proporcionar acesso de mais mulheres ao HGPE. O partido estadual consiste em um *actante* isolado, porém constante na rede em função de ser o *actante* a ser fiscalizado. De maneira paralela, as emissoras de televisão, as emissoras de rádio e o próprio HGPE figuram como *actantes* que também são submetidos ao controle da sociedade e da Justiça: o HGPE em termos do conteúdo veiculado pelos partidos, e as Emissoras em relação à correta alocação dos tempos e das inserções de acordo com as determinações da Lei das Eleições e das Resoluções da Justiça Eleitoral. Posicionamos, no entanto, o HGPE como um *actante* mais central na rede, cujo controle, de um lado, se dá pela esfera judicial e, de outro, pela própria sociedade. Por sua vez, posicionamos as emissoras de televisão e as emissoras de rádio mais afastadas das conexões de controle, uma vez que a atuação desses *actantes* é pouco submetida à fiscalização.

PARTE IV – DAS REDES À REFLEXÃO

CAPÍTULO 8 – O DIREITO À COMUNICAÇÃO NAS ELEIÇÕES

Neste capítulo, buscaremos consolidar o entendimento de que o direito à comunicação é um conceito relevante de ser considerado na interpretação dos efeitos transformadores das ações afirmativas de incentivo à participação política de mulheres no Brasil. No entanto, enquanto garantia jurídica, este direito não é garantido de maneira equilibrada entre as mulheres e entre as mulheres e os homens, mesmo com a existência de ações de redistribuição das condições materiais para a sua operacionalização. Assim, as candidatas à reeleição, com maior experiência política acumulada e condição de negociação junto a seus partidos, acumulam bens materiais e simbólicos que ampliam seu potencial comunicativo e reduzem o potencial comunicativo das demais candidatas. Por consequência, as performances individuais de novas candidatas ou de candidatas “não testadas” são condicionadas a outros fatores, como a vontade ou o interesse das lideranças e de dirigentes partidários. Isso demonstra que condições pré-eleitorais ou o interesse dos agentes político-partidários determinam a medida da eficácia das ações afirmativas de estímulo à eleição de mulheres.

8.1 Visibilidade como Condição de Chance Eleitoral

Vimos, por meio do referencial teórico mobilizado, que as chances eleitorais aumentam quando existe um acúmulo de visibilidade prévia, muitas vezes constituído em virtude de posições públicas ocupadas, de exposição midiática ou de ações de vulto realizadas junto a determinados grupos ou comunidades. Esse acúmulo de visibilidade, quando usufruído para que haja uma performance no campo político, é uma¹⁶⁶ das fontes de constituição e legitimação de capital político e, no contexto histórico, tem beneficiado sobremaneira os agentes políticos do gênero masculino.

A aferição do capital político, neste caso, está atrelada à experiência política acumulada que, por sua vez, é medida de maneiras distintas, ora por meio de cálculos realizados pelos dirigentes partidários com base em pesquisas ou dados disponíveis, ora com base em percepções, opiniões e ou na própria “experiência vivida” desses dirigentes.

Outro elemento a ser considerado, advindo das contribuições teóricas, é que, tão importante quanto a visibilidade prévia que o candidato ou candidata detém, é a visibilidade

¹⁶⁶ Receber apoio político de um agente público consolidado, pertencer a uma família de tradicional atuação política e possuir presença midiática (inclusive na Internet) também são fontes de formação de capital político.

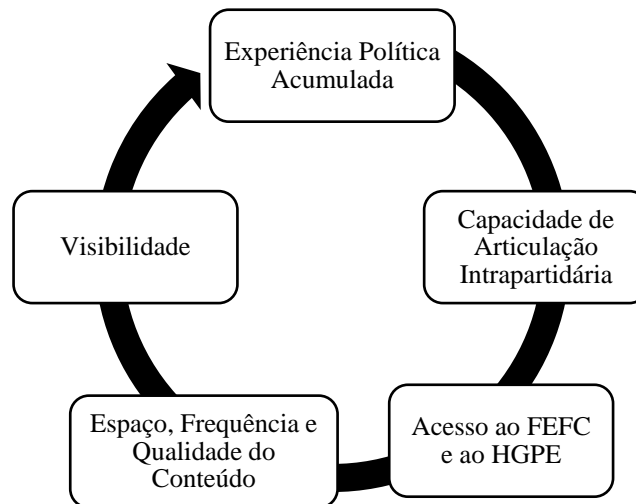
que se adquire durante a campanha, operacionalizada majoritariamente por meio de ações de comunicação eleitoral, que são fortemente balizadas pela legislação e que dependem de recursos financeiros para ampliarem sua qualidade, sua cobertura e seu alcance.¹⁶⁷ Por isso, sem recursos financeiros, as condições de comunicação de uma candidatura ficam fortemente limitadas a formas alternativas ou orgânicas de comunicação, o que só surte efeitos quando há alguma condição social ou política para ampliação do alcance e do engajamento com as mensagens. Exemplo foram as candidaturas do PSL nas eleições de 2018, que, por uma insatisfação generalizada em relação ao PT e uma forte polarização no país em decorrência do processo de *impeachment*, criaram uma ambiência que estimulou o sucesso eleitoral de candidatas *outsiders*, com uso de poucos recursos financeiros e forte engajamento popular em redes sociais e aplicativos de conversação. No entanto, esse tipo de ambiência não é uma realidade comum encontrada nos processos eleitorais e ocorre normalmente em competições de nível federal em que se valorizam temas da agenda pública do país.

Mesmo assim, a análise dos dados eleitorais nos mostrou que o maior investimento feito por candidatos e candidatas foi em ações de Comunicação, justamente buscando atingir o maior número de eleitores e eleitoras de maneira a serem lembrados/as e considerados/as como opções viáveis e interessantes no processo de escolha ao longo dos 45 dias de campanha. Por outro lado, o resultado do questionário aplicado às candidatas nos indicou que muitas mulheres não tiveram acesso a um financiamento eleitoral adequado e, ainda menos, ao horário eleitoral gratuito, o que, na visão delas, foi um fator que dificultou a realização de suas campanhas.

Esses dados permitem-nos entender que os homens e as mulheres que concorrem à reeleição ou que possuem experiência política acumulada possuem maiores chances de se eleger não apenas por conta do efeito de “campanha permanente”, verificado nos casos de campanhas de pessoas que já ocupam postos de poder, mas também porque lhes são garantidos os recursos materiais e simbólicos necessários para o êxito eleitoral. Com isso, esses candidatos e candidatas são apresentados como opções mais viáveis ao eleitorado, produzindo mensagens publicitárias em que os efeitos criativos estéticos, bem como a narrativa das peças publicitárias veiculadas com maior espaço de tempo, estimulam a atenção e a memorização de seus nomes e números. Isso cria o que chamamos Ciclo de Visibilidade Eleitoral, conforme proposto na Figura 27.

¹⁶⁷ Por “qualidade” entendemos as condições de planejamento, criação e produção das ações de comunicação eleitoral; por “cobertura”, entendemos a abrangência geográfica que uma ação é capaz de atingir; e por “alcance” entendemos o número de pessoas distintas que são alcançadas pelas ações de comunicação.

Figura 27 – Ciclo de Visibilidade Eleitoral



Fonte: elaborada pelo autor.

O Ciclo de Visibilidade Eleitoral é um diagrama formado por cinco elementos que se integram em um fluxo cíclico, iniciando-se na mensuração da experiência política acumulada. Assim, quanto maior experiência política se tem ou maiores são as chances de êxito eleitoral (percebidas pelo dirigente partidário ou pela dirigente partidária), maior é a capacidade do candidato ou candidata de articular internamente quanto recurso oriundo do FEFC Ihe será disponibilizado, bem como quanto acesso, quantas inserções e como será a produção dos seus anúncios para veiculação no HGPE. Isso faz com que os candidatos e as candidatas com maior capital político tenham melhores condições de planejar, criar, produzir e veicular ou distribuir seus materiais de campanha e melhor capacidade de produzir e alocar seus anúncios no HGPE.

Peças publicitárias mais bem produzidas e mais bem alocadas na programação televisiva/radiofônica, ou distribuídas de acordo com uma logística inteligente (mapas de distribuição geográfica conforme perfil de eleitor, equipe para distribuição, transporte, combustível), ampliam o alcance e a visibilidade da candidatura. Por consequência, isso faz com que as chances eleitorais aumentem e contribui para aumentar ainda mais sua experiência política, uma vez que, como dissemos, visibilidade midiática é um dos elementos legitimadores de capital político. Assim, a cada eleição, candidatos e candidatas com maior experiência política acumulada acabam tendo maior visibilidade, o que os solidifica como agentes políticos viáveis e experientes.

O Ciclo de Visibilidade Eleitoral beneficia sobremaneira a elite política e torna desafiador para a maioria dos candidatos e das candidatas a conquista das condições necessárias para alcançarem o número de votos necessários para se elegerem. Não significa que candidatos e candidatas com carreira política recente não tenham condição de serem eleitos, mas o acesso ao FEFC e ao HGPE será condicionado ao valor da “sobra”, tão logo sejam financiadas as candidaturas com maiores chances. Assim, candidatos e candidatas que não sejam “apadrinhados” ou “apadrinhadas” pelo partido ou por seus movimentos auto-organizados internos (no caso das mulheres) terão que buscar formas alternativas de comunicação, mobilizando suas redes de apoio para que haja alguma chance de que seus nomes, números e mensagens sejam levados a um número satisfatório de eleitores e eleitoras. Esse tipo de reflexão, no entanto, coloca no centro da questão a performance individual em detrimento da performance partidária. Ocorre que, se o objetivo das ações afirmativas é aumentar o número de mulheres eleitas, não se pode trabalhar sua eficácia apenas no âmbito do sucesso do partido, mas também no âmbito do sucesso individual das mulheres que concorrem.

Seguindo então a proposta do Ciclo de Visibilidade Eleitoral, podemos sugerir que candidatos e candidatas com baixa experiência política são inseridos em um ciclo contrário, o de Invisibilidade, já que, a cada eleição, serão pouco vistos e pouco considerados, podendo afetar a percepção geral da comunidade sobre seus desempenhos como agentes políticos e sua autoestima em relação a concorrerem em eleições futuras. A baixa vontade de concorrer novamente, aliás, foi amplamente percebida na análise das respostas ao questionário.

Vejamos um cenário hipotético. Imaginemos que duas candidatas concorrem à eleição no mesmo estado ao mesmo cargo. Uma delas conta com o investimento de R\$1.000.000, e a outra com R\$5.000. A primeira candidata pode utilizar todas as ferramentas de comunicação, criar conteúdos atrativos, publicar mensagens para cada tipo de público-alvo, realizar reuniões com infraestrutura, ter seu *jingle* próprio, produzir um vídeo por dia e disseminá-lo pelo WhatsApp. Ela pode, ainda, ter uma série de materiais gráficos produzidos por uma equipe de propaganda capacitada e pagar dezenas de pessoas para distribuí-los pelo estado. Além disso, ter tido esse recurso provavelmente significa que esta candidata foi considerada viável pelo partido e, por isso, terá mais espaço do que os demais no horário eleitoral gratuito. Agora, se olharmos para a segunda candidata, dados os altos custos operacionalizados pelo mercado publicitário, o tamanho dos estados e toda estrutura de produção gráfica e audiovisual necessária para uma campanha, provavelmente os R\$5.000 se transformarão em santinhos, adesivos de carro e impulsionamento de publicações em sites de redes sociais. Esse recurso até

poderia ser suficiente para competir, mas o tamanho do distrito, a quantidade de votos necessária e, além disso, a falta de condições para vencer promovem seu desestímulo e, por vezes, seu silenciamento. Percebamos que a primeira candidata tem tamanho potencial de fala que a segunda acaba tendo seu potencial reduzido.

Não queremos dizer que a primeira candidata não mereça R\$1.000.000. É possível que ela seja a única opção com chances eleitorais do partido ou tenha sido escolhida como um projeto político coletivo entre as mulheres, afinal, estamos tratando de uma relação de representação. No entanto, a segunda candidata concorrerá sem chances desde o princípio, e a passagem pela eleição não trará qualquer contribuição para aumento do seu capital político individual. Agora, é importante deixar claro que essa relação não ocorre apenas entre as mulheres, mas também na relação entre as mulheres e os homens. Se as mulheres não tivessem acesso a recursos financeiros advindos das ações afirmativas, menos mulheres teriam chance de arrecadar o R\$1.000.000 da nossa candidata-exemplo, fazendo com que as mulheres tivessem seu potencial comunicativo ainda mais reduzido, já que os homens continuariam superfinanciados. Então, a questão da desigualdade tem como primeiro problema o custo das campanhas eleitorais e, segundo, o acesso às ações de redistribuição.

No entanto, essa não era a realidade esperada pela Justiça quando estabeleceu as ações afirmativas. Havia, nos documentos relativos à Consulta, uma expectativa de que maior reserva de tempo e dinheiro ocasionaria o aumento de visibilidade de mais mulheres, porque isso não só estimularia os partidos a encontrarem aquelas com chances de fazerem boa votação, mas também fariam surgir a percepção de que a falta de investimento adequado traria danos à performance eleitoral da sigla, bem como punições futuras. Não se havia considerado que os partidos poderiam realizar uma concentração destes recursos em apenas uma ou poucas candidatas, criando as condições que justamente o direito à comunicação busca evitar. Na história, a alta concentração de poder e recursos em poucas agências de notícias regulava todo o acesso às percepções de cidadãos e cidadãs sobre o mundo. Também aqui, a alta concentração de recursos em poucas pessoas regula a quantidade de informações que teremos disponíveis sobre a disputa e sobre quem disputa, tendendo a retornar ao poder quem já o ocupa ou redistribuindo recursos a quem tem condições para chegar a ele.

Assim, embora a Justiça tenha determinado uma ação afirmativa para redistribuir o acesso às condições materiais e simbólicas para dar visibilidade às candidaturas de mulheres, a delegação da execução da ação a agências desinteressadas no seu cumprimento (partidos políticos) leva à ineficácia ou à eficácia limitada a fatores sociais e políticos que variam de

acordo com a sigla partidária. Assim, a falta de um programa claro de execução e uma ação coordenada entre as agências executoras da política pública são fatores que limitam o potencial transformador da ação afirmativa.

8.2 Limites e Possibilidades do Direito à Comunicação nas Eleições

O direito à comunicação, embora tenha sido inicialmente forjado para se referir à necessidade dos seres humanos de receberem e emitirem mensagens de maneira a serem percebidos mutuamente e, na passagem da década de 80, tenha sido ressignificado para demonstrar a importância do acesso e da distribuição de diferentes vozes por meio do complexo sistema de comunicações formado a partir dos avanços tecnológicos do século XX, também pode ser mobilizado para se compreender fenômenos relacionados às eleições.

Para isso, em primeiro lugar, é necessário considerarmos que candidatos e candidatas, antes de estarem nesta condição, são seres humanos. Sendo assim, todos devem ter resguardado seu direito a comunicar, se expressar, veicular mensagens sobre si e receber informações sobre os outros. Quando estes seres humanos são alçados à condição de candidatos e candidatas, não perdem suas necessidades de comunicação. Pelo contrário: suas necessidades de comunicação aumentam, pois a comunicação passa a ser um meio para se alcançar um fim, que para eles e elas é o desempenho eleitoral satisfatório e para a sociedade é a oportunidade de conhecer quem concorre e o que pretende fazer pelo futuro da comunidade.

No entanto, em virtude de as ações de comunicação serem um recurso necessário para o êxito eleitoral, ocorre um fato interessante: há restrição, pelo Estado, ainda que temporariamente, do direito à comunicação de candidatos e candidatas. Por exemplo: quem apresenta programa de rádio ou televisão deve deixar o posto antes das eleições; em reuniões na pré-eleição, não se pode apresentar número ou fazer o pedido de voto; na campanha, apenas algumas possibilidades de comunicação são possíveis; além disso, não se pode veicular mensagens em rádio e televisão fora do tempo a que o partido tem direito; animações gráficas, por sua vez, são proibidas. Então, quem concorre no pleito deve se encaixar às possibilidades comunicativas possíveis, com balizamentos de conteúdo pelo Estado.

O intuito desta restrição seria permitir uma competição mais equilibrada, em que seja menor a influência do capital econômico nas ações de comunicação e que não haja abuso no uso dos meios de comunicação por candidatos e candidatas e seus apoiadores. Afinal, o bem eleitoral mais importante é a atenção do eleitor e da eleitora.

Dessa forma, no período pré-eleitoral e eleitoral, os candidatos e as candidatas deverão utilizar as ferramentas autorizadas, no momento permitido, de acordo com as exigências de conteúdo, para que possam se comunicar com suas eleitoras e eleitores, seja transmitindo informações, interagindo (*feedback*) ou criando estímulos simbólico-persuasivos.

A restrição no uso das ferramentas de comunicação e na montagem dos conteúdos não inibe o direito à comunicação de candidatos e candidatas, mas o condiciona às condições disponíveis. Embora a restrição tenha o intuito de regular e equilibrar a competição, na prática, ela mantém as desigualdades de gênero e de qualquer outra clivagem não hegemônica no campo político. Por consequência, modula em que medida se tem garantido o direito à comunicação, já que a maioria das ações disponíveis exige investimentos financeiros, seja pela candidata, seja pelo partido.

Ficou evidente, pelo questionário aplicado às candidatas, que havia uma expectativa entre as candidatas, formada desde o recrutamento e o convencimento pelos dirigentes partidários para participação das listas, de que “desta vez” elas receberiam melhores condições. Não condições iguais, mas melhores do que antes. No entanto, a passagem das eleições de 2018 demonstrou que, mesmo tendo havido melhor distribuição de recursos às mulheres, o que inclusive ocasionou um aumento da bancada feminina da Câmara dos Deputados, o dinheiro e o espaço de mídia ainda continuaram majoritariamente alocados às candidaturas de quem já ocupava um espaço de poder de interesse dos/as dirigentes. Essa constatação permite-nos afirmar que muitas mulheres não tiveram as condições mínimas para fazerem valer seu direito à comunicação, seja na condição de candidatas, seja na condição de indivíduos, mesmo com recursos de comunicação vistos como “democráticos”, como o caso da Internet.¹⁶⁸

O rastreamento das controvérsias e a cartografia das redes formadas em relação ao FEFC e ao HGPE demonstram-nos que há três fatores condicionantes do acesso ao direito à comunicação pelas candidatas: (i) ocupação de cargo eletivo no momento da eleição; (ii) experiência política acumulada; e (iii) capacidade de articulação com os/as dirigentes partidários. Isso implica que as já eleitas recebem maior benefício com a existência das ações afirmativas, seguidas por aquelas que conseguem demonstrar maiores chances de sucesso eleitoral.

¹⁶⁸ Embora a Internet seja vista como um recurso “democrático” e “econômico” que, por isso, permitiria o direito à comunicação, em verdade, sua utilização também exige planejamento, criação, mensuração e recursos para ampliação do alcance das publicações, o que exige níveis de investimento. Candidatos e candidatas que conseguem fazer apenas o uso orgânico de redes sociais e aplicativos de conversação são pessoas que já detêm autoridade em determinados temas, conquistada por meio de atuação midiática anterior, que normalmente envolve a contribuição de empresas, movimentos, instituições ou de uma militância coesa.

Embora a Constituição Federal e a Lei dos Partidos garantam autonomia às siglas partidárias para definirem em quem investir mais esforços e de que forma, a existência de ações afirmativas torna complexos e conflitantes o interesse da Justiça e o interesse do Partido, independente do espectro ideológico. Assim, o princípio da autonomia partidária é, ao nosso ver, o fator que impede ou dificulta a execução e o controle das ações afirmativas no FEFC e no HGPE, pois ele condiciona até mesmo as ações de fiscalização. Assim, embora a intenção da Justiça tenha sido redistribuir recursos financeiros reconhecendo-se as diferenças de gênero, de modo a estimular a participação de mulheres na política e a oportunizar seu sucesso eleitoral, a delegação da execução desta medida aos partidos políticos torna difícil que ela resolva o problema que a originou. Isso se dá não por conta de uma “má vontade” generalizada, mas pela falta de critérios, de programas e pela descentralização da execução, o que cria redes complexas cujos *actantes* não atuam de forma coesa e ordenada.

Garantir o direito à comunicação a mais candidatas, por meio de recursos financeiros e espaço no horário eleitoral, é uma oportunidade não apenas para aumentar sua visibilidade durante os 45 dias de campanha, mas também para fomentar seu ciclo de visibilidade, o que pode surtir efeitos para a trajetória política da candidata. Assim, garantir à mulher condições mínimas de visibilidade estimula que ela participe de novos pleitos, envolva-se com o partido e acredite que a política é um campo profícuo para o seu crescimento. Nos casos em que os recursos ou o tempo disponíveis forem muito escassos para promover melhor distribuição, é possível envolver as candidatas na decisão, ser transparente, fortalecer as instâncias femininas internas, criar espaços internos de deliberação, deixando que as mulheres participem da decisão sobre quais candidaturas femininas serão um projeto político do partido. Talvez não seja a escassez de recursos o problema da redistribuição, mas a falta de participação democrática nos processos de decisão internos.

Além disso, em anos não eleitorais, o próprio partido pode realizar eventos, produzir materiais, veicular anúncios em redes sociais etc. em que as filiadas possam falar, em vez de o partido falar por e para elas. Assim, o direito à comunicação proporcionado pelo partido não se restringiria apenas à campanha eleitoral, mas seria uma política permanente para dar visibilidade às trajetórias das mulheres que estão em construção da sua viabilidade eleitoral.

Dessa forma, é possível definir que, durante as eleições, o direito à comunicação, com vias a estimular a eleição de mulheres, deve ser operacionalizado de três maneiras: (i) enquanto direito individual da candidata, para que se comunique com potenciais eleitores e eleitoras; (ii) enquanto direito coletivo garantido às mulheres do partido, para que possam visibilizar as

candidatas que constituem um projeto partidário; e (iii) enquanto direito coletivo de eleitores e eleitoras, dando-lhes informações suficientes para que conheçam as candidatas, o que pretendem e como diferenciá-las, proporcionando condições para uma escolha consciente.

8.3 Contribuições para o Fortalecimento das Ações Afirmativas

Como contribuição desta tese, formulamos sugestões para o fortalecimento da ação de destinação mínima de recursos do FEFC e destinação mínima de tempo no HGPE às mulheres. As sugestões apontadas, se implementadas, também podem contribuir com o acesso de outros grupos que venham a ser beneficiários de ações afirmativas atreladas a essas duas políticas, como as pessoas negras, indígenas, população LGBTQ etc.

A primeira sugestão é que a relação entre o partido político e a emissora de rádio ou televisão seja operacionalizada por um sistema informatizado gratuito disponibilizado pelo TSE. Assim, os mapas de mídia elaborados pelos partidos, seja em âmbito local, estadual ou nacional, serão preenchidos no sistema, impressos, assinados pelo responsável do partido e encaminhados junto à mídia. Assim, esses mapas podem ser tornados públicos mediante disponibilização no portal do TSE, submetendo-os ao controle social.

Da mesma forma, cada mídia encaminhada à emissora ou ao *pool* de emissoras deverá ser acompanhada de um Pedido de Inserção (PI), preenchido e impresso a partir do mesmo sistema. No PI, o partido fará a requisição às emissoras para que determinada mídia (*spot* ou VT) seja veiculada, indicando os dados do partido, os dados da peça, o horário sugerido para alocação na programação e quais candidatos e candidatas constam na mídia. No sistema de emissão do PI, o/a responsável pelo preenchimento também deverá indicar qual tempo cada candidato e cada candidata ocupam na mídia que está sendo encaminhada. O procedimento não é necessariamente complexo já que, em muitos casos, as gravações de candidatos e candidatas possuem a mesma duração.

A implementação deste sistema informatizado permitirá ao TSE aferir o cumprimento da destinação mínima de 30% de tempo e inserções às mulheres. Certamente, outras aferições serão possíveis para atestar a veracidade das informações. Além disso, outras análises poderão ser efetuadas, como a cor/raça das candidatas, condição de reeleição/não reeleição etc. Este sistema, por sua vez, também poderá alimentar *softwares* de análise por parte de universidades, centros de pesquisa, imprensa, movimentos sociais e até mesmo cidadãos e cidadãs interessados

em saber como e para quem os partidos distribuem o tempo no horário eleitoral gratuito, já que se trata de uma política pública estruturada por meio de renúncia fiscal.

O sistema pode, ainda, contar com um módulo de gestão no qual as emissoras de rádio e televisão confirmam o recebimento da mídia e sua veiculação, permitindo que a Justiça Eleitoral e a Receita Federal avaliem qual o efetivo valor a ser renunciado.

A segunda sugestão é que, no documento exigido pela legislação para solicitação dos recursos do FEFC, as candidatas apontem se desejam receber os recursos financeiros provenientes no FEFC apenas na modalidade financeira (dinheiro) ou se aceitam receber em recursos estimáveis (contratações de serviços feitas pelo partido em benefício da candidata). A contratação de serviços feita pelo partido, em virtude da produção de grandes quantidades de material gráfico ou contratação de produtoras, pode reduzir os custos para a candidata. No entanto, em sendo a candidata a beneficiária da ação afirmativa junto ao FEFC, deve ser dela a escolha acerca da forma como o recurso poderá ser disponibilizado. Ao partido, por sua vez, cabe decidir quanto e a quem disponibilizará.

A terceira sugestão é, por meio de nova legislação, que sejam reduzidos os limites de gastos das candidaturas, tanto a homens quanto a mulheres, permitindo que mais candidatos e candidatas tenham acesso aos recursos financeiros provenientes dos Fundos Eleitoral e Partidário. Isso, por sua vez, permitirá maior distribuição de recursos, proporcionando melhor acesso das candidaturas a condições mínimas de comunicação.

A nosso ver, ao se reduzir os altos custos das campanhas eleitorais, torna-se o “mundo da comunicação” acessível a um maior número de pleiteantes a um cargo público, reduzindo-se o impacto do poder econômico e proporcionando melhor distribuição de recursos financeiros de natureza pública. Além disso, ao se formular um sistema informatizado gerido pelo TSE que não imponha restrições de conteúdo aos partidos, mas apenas exija saber quem ocupa as mídias distribuídas, fica mais claro o papel do partido político como executor das ações afirmativas e permite-se um controle jurídico e social muito mais eficiente – o que é um caminho para que as ações afirmativas de estímulo à eleição de mulheres contribuam ainda mais para tornar as instituições democráticas efetivamente representativas, garantindo-se o direito à comunicação às mulheres e a outros segmentos que sofram desvantagens no acesso às instituições de representação democrática.

CONCLUSÃO

Na epígrafe desta tese, destacamos a frustração de uma mulher que foi candidata a deputada federal nas eleições de 2018 e que, ao receber nosso questionário, decidiu nos enviar um e-mail com seu desabafo sobre sua experiência naquele ano. Sua insatisfação não derivava do fato de não ter sido eleita, mas da falta de apoio e orientações por parte de seu partido político. Essa mesma percepção foi observada em vários momentos da investigação, pois, a cada nova escuta ou a cada novo dado interpretado, percebíamos que, de fato, o sistema partidário não se configura como um espaço que proporcione atuação autônoma e evolutiva das mulheres que o integram. Por isso, darmos visibilidade à frustração daquela candidata, em vez de darmos visibilidade a uma inspiração filosófica – como é comum na epígrafe de teses e dissertações –, é para nós um sinal simbólico da importância de que as mulheres falem em vez de que nós falemos por elas. É, sobremaneira, um ato que demonstra a intenção desta investigação: de interpretar as campanhas eleitorais à luz do direito à comunicação.

Por isso, neste estudo, analisamos como as regras e as dinâmicas do processo eleitoral brasileiro condicionam o acesso das mulheres às condições mínimas necessárias para se comunicarem com o eleitorado durante o período demarcado pela campanha eleitoral. Neste tipo de campanha, que tem a função de dar visibilidade aos homens e às mulheres pré-selecionados pelos partidos para representarem o povo nas instituições democráticas, o ato de comunicar envolve duas ações fundamentais: a de informar e a de persuadir. Essas são, para a literatura mobilizada, as duas finalidades estruturantes da Comunicação Eleitoral.

A primeira ação – a de informar – exige que sejam fornecidas informações ao eleitorado sobre quem concorre, o que defende e o que pretende. A segunda ação – a de persuadir – busca convencer cada eleitora e eleitor de que determinada candidatura é a que mais se adequa a seus interesses, suas opiniões, vontades e expectativas. Ambas, no entanto, não acontecem de forma natural ou espontânea. Na contemporaneidade, os sistemas de comunicação e hábitos de mídia são cada vez mais complexos e diversificados. Por isso, não basta ir a uma praça pública e tentar convencer os transeuntes, como se fazia no passado; da mesma forma, não adianta publicar conteúdos em mídias sociais, já que serão limitadas por algoritmos e, em virtude disso, chegarão apenas a meia dúzia de seguidores. Então, as ações de informar e persuadir exigem políticas públicas que garantam as condições materiais e técnicas necessárias para serem operacionalizadas, o que, no Brasil, se deu por meio da criação do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e, mais recentemente, do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

Garantir acesso a recursos financeiros e espaço na programação das emissoras de rádio e televisão permite que candidatas e candidatos utilizem diversas ferramentas para atrair a atenção do eleitorado, estimular o envolvimento com suas pautas e bandeiras, facilitar a memorização do nome e do número e garantir que os registrem nas urnas. Por isso, em 2018, a Justiça Eleitoral estabeleceu novas regras do jogo, buscando reduzir o contexto de desigualdade de gênero nas instituições democráticas, pois as cotas nas listas eleitorais de tipo aberto mostravam eficácia limitada desde sua criação. Assim, determinou-se que os partidos deveriam proporcionar o acesso às candidatas ao dinheiro e ao tempo de mídia que lhes fosse concedido. A decisão foi de que no mínimo 30% do FEFC deveria ser distribuído às candidatas – o que entendemos como uma ação de redistribuição de bens materiais –, bem como 30% do tempo no HGPE deveria ser cedido a elas – o que entendemos como uma ação de redistribuição de bem simbólico-midiático ancorada em uma estratégia de reconhecimento de diferenças, proporcionando que as candidatas fortaleçam a imagem da mulher como agente política e ampliem o alcance de suas campanhas – o que, ao fim e ao cabo, contribuiria para desatualizar o campo político como um espaço masculino.

Por isso, ao longo da pesquisa, buscamos investigar a forma como essas ações afirmativas foram executadas. Para isso, rastreamos as controvérsias derivadas da instituição deste tipo de medida pela Justiça, que subverte a lógica liberal clássica intrínseca à natureza dos sistemas políticos democráticos, cuja unidade básica é o indivíduo e não os grupos. Este rastreamento permitiu-nos identificar os discursos circulantes na mídia antes e após a constituição das ações afirmativas, bem como estabelecer redes, apontando quais elementos (*actantes*) atuaram para a formulação das ações afirmativas, para sua execução e para seu controle, abrangendo um ciclo de análise que inicia na identificação do problema (estado de coisas a ser resolvido) e se estende até as condições de eficácia da ação afirmativa.

Ao longo da investigação, buscamos responder de que forma a gestão das ações afirmativas no FEFC e no HGPE influenciam as condições de visibilidade das mulheres durante as campanhas eleitorais. Verificamos, após as análises, que a visibilidade das mulheres e as condições para que planejem e executem ações de comunicação eleitoral, mesmo com a existência de ações afirmativas de redistribuição e reconhecimento, são condicionadas pelos seguintes fatores: (i) o cargo ou o prestígio que possuem no momento das articulações pré-eleitorais intrapartidárias, quando se define o projeto do partido as “apostas” da sigla para aquele pleito, com maior preferência de investimento em candidatas que concorrem à reeleição aos cargos do parlamento em esfera federal; (ii) a experiência política acumulada, aferida

metricamente (como visto de maneira embrionária em alguns partidos) ou por “percepção” de dirigentes partidários; e (iii) o potencial eleitoral, ou seja, a agregação de apoio de grupos e segmentos eleitorais, com ou sem a testagem prévia nas urnas.

Fato que corrobora esse entendimento é que, nas eleições de 2018, houve maior destinação de recursos financeiros de origem pública a candidatas e candidatos que concorriam a cargos que definem o acesso do partido ao FEFC e ao HGPE (com um “superfinanciamento” àquelas e àqueles que concorriam à reeleição para a Câmara dos Deputados). Isso se deu por dois motivos: a prioridade dos partidos para superarem a “cláusula de desempenho” e o efeito da “janela partidária”, quando se autoriza que eleitos e eleitas troquem de partido sem impacto na manutenção de seus mandatos e sem incorrer em infidelidade partidária. Por conta dessa permissão, que ocorre antes das eleições, houve em 2018 uma ampla negociação entre congressistas e partidos políticos envolvendo a compra de seus “passes”, quando alguns partidos buscavam aumentar suas bancadas e outros buscavam evitar a evasão de seus quadros. Isso criou um compromisso prévio de financiamento que foi cumprido pelos partidos durante a eleição, por meio da destinação de recursos dos fundos públicos destinados às campanhas.

Tal fato influenciou diretamente a distribuição de montantes financeiros provenientes do FEFC, mesmo da cota atribuída às mulheres, uma vez que coube a cada partido distribuir os recursos entre as candidatas de acordo com suas estratégias internas. Isso ocasionou, em nossa interpretação, um financiamento horizontal robusto das candidaturas de mulheres que concorriam à reeleição, já que apenas duas receberam do FEFC valores inferiores a R\$1.000.000. Esse financiamento horizontal é um fato novo, já que, em estudos anteriores, quando não havia existência de tais ações afirmativas, como em Sacchet e Speck (2012), identificou-se que as mulheres eram majoritariamente subfinanciadas. Não queremos dizer, todavia, que as mulheres tenham recebido mais recursos de uma maneira geral. Pelo contrário, ainda há um abismo entre o financiamento de homens e de mulheres, endossado pelo volume de recursos de autofinanciamento e de doações de pessoas físicas que beneficiam majoritariamente os homens. No entanto, o *modus operandi* do sistema partidário, seu desinteresse na pauta da redução do quadro de desigualdade de gênero, e a busca pelo sucesso eleitoral sem grandes riscos (em especial por conta da criação da cláusula de desempenho) ocasionaram uma alocação média superior e mais homogênea de recursos às candidatas que concorriam à reeleição. A mesma alocação em grande monta ocorreu para os homens, mas, neste caso, o número superior de homens concorrendo à reeleição causou um investimento médio levemente inferior, já que havia apenas 46 mulheres concorrendo à reeleição, enquanto

entre os homens este número era de 359. Assim, ao todo, 50,7% de todos os recursos do FEFC distribuídos às candidatas e aos candidatos que concorriam à Câmara dos Deputados foram alocados na campanha de quem concorria à reeleição. Além disso, 46% de todo o montante do FEFC foi destinado às candidaturas à Câmara dos Deputados, confirmando a priorização do investimento das siglas partidárias a quem concorria àquela Casa Legislativa, embora o número de concorrentes às Assembleias Legislativas dos Estados tenha sido consideravelmente superior.

No entanto, este fato não pode ser visto necessariamente como um descumprimento da ação afirmativa atrelada ao financiamento eleitoral, ao menos não se considerarmos a maneira como foi formulada. Em primeiro lugar, a Justiça não determinou como os recursos da cota deveriam ser distribuídos às candidatas, havendo um vazio regulatório. Exigiu-se, apenas, que fossem distribuídos a candidaturas do gênero feminino no mesmo percentual em que elas apareçam nas listas eleitorais – uma espécie de meio-termo entre a busca do Estado por instituições políticas mais representativas, baseado no princípio da igualdade, e a garantia do princípio da autonomia partidária. Em segundo, a candidatura que recebeu alto financiamento pode representar um projeto político do partido, e seu sucesso eleitoral pode ter sido construído, inclusive, com apoio coletivo das demais mulheres filiadas e concorrentes. Assim, ao deslocar maiores recursos para uma candidata, lhe é dada condição de competir de maneira mais nivelada com os homens que também receberam recursos financeiros de grande monta. Obrigar que haja distribuição idêntica entre todas as mulheres pode penalizar a candidata com altas chances, pois dadas as condições estruturais de desvantagem que recai sobre as mulheres, há probabilidade de que ela não venha a ter condições financeiras suficientes para concorrer com os homens que guardem as mesmas condições, já que, entre eles, não há regra para distribuição idêntica.

Outro elemento que justifica que a prática partidária não necessariamente afronta as ações afirmativas está no fato de que a Justiça não definiu a proporção de investimentos por cargo em disputa. Ou seja, o partido pode financiar apenas as senadoras e não financiar as deputadas estaduais. Tudo depende da estratégia política partidária, que possui amparo constitucional, mas cuja formulação conta com pouca participação das mulheres.

Por outro lado, o superfinanciamento de algumas mulheres candidatas, ao mesmo tempo que as dá maiores condições para ocuparem ou permanecerem nos espaços de poder – o que é importante para não se reduzir o número de eleitas –, também reduz o efeito corretivo que a ação afirmativa busca resolver, que é ampliar tal número. Além disso, financiar apenas alguns cargos e disponibilizar poucos recursos para outros faz com que a ação afirmativa tenha eficácia

localizada em uma esfera de representação. A pesquisa não é capaz de explicar, no entanto, se a melhor distribuição de recursos efetivamente aumenta as chances das mulheres. O que podemos afirmar é que as garante melhores condições na competição, por aumentar a gama de ações de comunicação que podem ser implementadas no âmbito de suas campanhas eleitorais.

O estudo nos permite afirmar, cumprindo nosso objetivo, que as candidatas mulheres têm menos condição de acessar seu direito à comunicação do que os candidatos homens, exceto quando concorrem à reeleição a cargos definidos pelo partido como prioritários. Direito este que, para ser operacionalizado durante a campanha eleitoral, exige recursos financeiros (para o planejamento, a criação, a produção e a veiculação de mensagens) e espaço no HGPE (para ampliação do alcance de suas mensagens) – bens que são controlados pelos dirigentes partidários, que figuram como *gatekeepers* não apenas do acesso aos espaços de poder, mas também do acesso aos benefícios das ações afirmativas. Por isso, a análise das redes permite-nos concluir também que, em virtude de existir uma grande quantidade de intermediários com interesses distintos entre esses bens e as mulheres (como os dirigentes partidários, que não operam de maneira coordenada), há dificuldade para que as ações afirmativas solucionem os sintomas do processo eleitoral que pretendem sanar. Isso se dá, principalmente, por falta de regulamentação e por falta de compromisso dos partidos políticos.

Assim, neste momento, retomaremos e traçaremos conclusões acerca das hipóteses de trabalho desta tese. Em **primeiro lugar**, os diretórios nacionais dos partidos são os agentes executores mais importantes da ação afirmativa ligada ao FEFC porque são eles quem decidem os critérios de distribuição dos recursos financeiros. Devido à falta de limites em relação à aplicação do princípio da autonomia partidária, as siglas detêm liberdade para definir estratégias de distribuição dos bens submetidos à redistribuição da maneira como bem entendem. Isso tende a ampliar o potencial comunicativo de candidatas que concorrem à reeleição, têm maior experiência ou maiores chances eleitorais, dificultando às novas candidatas as condições mínimas para operacionalizarem suas ações de comunicação eleitoral, o que reduz suas condições de visibilidade e, conseqüentemente, suas chances eleitorais. Em **segundo lugar**, concluímos que a ação afirmativa de distribuição de tempo no HGPE às mulheres é mais difícil de ser executada do que a de distribuição de recursos do FEFC, porque, enquanto a gestão do FEFC é mais concentrada nos diretórios nacionais dos partidos, com acompanhamento que permite o rastreamento do dinheiro, a gestão do HGPE é concentrada nos diretórios estaduais, dada a forma com que as mídias são distribuídas às emissoras, em virtude da cobertura geográfica irregular delas no território. Por isso, dirigentes estaduais (especialmente quem

ocupa a presidência estadual do partido) são quem decide qual candidata será exibida HGPE, com que frequência e com que qualidade, sem que essa decisão seja acompanhada pelos órgãos de controle e fiscalização ou avaliada pelos diretórios nacionais. Em **terceiro lugar**, a eficácia das ações afirmativas no FEFC e no HGPE estão atreladas à capacidade do sistema de justiça em fiscalizar sua correta execução no tempo hábil. No entanto, devido a estratégias adotadas pelos dirigentes para dar aparente formalidade ao cumprimento das ações (como manobras contábeis, doação de recursos estimáveis etc.), os partidos políticos continuam mantendo o *modus operandi* que beneficia os candidatos homens, ou porque são considerados os mais “elegíveis”, ou porque ocupam posições de poder dentro das instâncias partidárias, como já identificado por Araújo e Borges (2013). Além disso, a falta de debate sobre os limites do princípio da autonomia partidária e a falta de regulamentação das ações afirmativas são dois elementos que, combinados, dificultam a penalização dos partidos que não cumprem corretamente as ações de estímulo eleitoral de mulheres. Em **quarto lugar**, ficou claro que quanto mais a candidata demonstrar, antes das eleições, chances de elegibilidade, melhores tendem a ser as condições oferecidas pelos partidos para que possa se comunicar com seus potenciais eleitores durante a campanha. Isso significa que o direito à comunicação da candidata está condicionado a uma percepção prévia acerca das chances de êxito da sua eleição, figurando mais como um privilégio do que um direito.

Por isso, defendemos que existe uma correlação direta entre recursos financeiros de origem pública e condições de visibilidade eleitoral e que a concentração de tais recursos em algumas candidaturas, dado que são finitos, dificulta o acesso das demais às condições de visibilidade necessárias para operacionalizarem suas campanhas, infringindo o direito à comunicação de quem concorre nesta situação e de quem precisa formular uma escolha racional.

Para corrigir esse cenário, as ações afirmativas de estímulo à eleição de mulheres devem proporcionar que recursos financeiros e espaço de mídia sejam garantidos ao maior número de mulheres, independente do partido político, proporcionando: (i) o direito da candidata de ser vista, ouvida e considerada; (ii) o direito do eleitorado de conhecer de forma adequada quem concorre e quais suas propostas, ao ponto de poder diferenciá-las, proporcionando informações suficientes para uma escolha racional; (iii) o direito da candidata de ter acesso às informações acerca de quais os critérios adotados do partido para o acesso aos recursos públicos destinados ao financiamento das campanhas eleitorais e ao tempo de propaganda, bem como a oportunidade de ser ouvida pelas instâncias de decisão partidária para pleitear acesso a tais

recursos. Para isso, a questão do princípio da autonomia partidária deve ser enfrentada e os partidos responsabilizados pela baixa presença de mulheres eleitas.

Esse conjunto de conclusões permite-nos corroborar a perspicaz observação de Sacchet (2020) de que a culpa pela baixa representação de mulheres no Brasil ocorre, grande parte, por conta da forma como os partidos políticos executam as ações afirmativas de incentivo à mulher, desde o preenchimento das listas, até a distribuição de bens financeiros e simbólico-midiáticos necessários para a execução de suas campanhas eleitorais. Além disso, também destacamos que a criação das novas ações afirmativas de estímulo à eleição de mulheres não alterou de forma substancial o quadro apresentado por Norris (2004) de que o sucesso eleitoral de um candidato ou uma candidata se dá pela posição prévia que esses agentes ocupam no campo político.

Não foi nossa ambição, com esta tese, estabelecer novas análises em relação aos dados eleitorais, já que existe uma série de estudos profícuos sobre financiamento eleitoral e sobre propaganda eleitoral que permitem, assim como este trabalho, uma compreensão do quadro de desigualdade de gênero no sistema político brasileiro. Nosso intuito foi descrever, de forma exhaustiva, a quantidade de controvérsias, de *actantes* e como a interação entre eles dificulta a eficácia das políticas de cotas, servindo de apoio para a compreensão de como as práticas intrapartidárias adotadas por agentes políticos influenciam os resultados eleitorais das mulheres, a ponto de, inclusive, silenciar as vozes daquelas que aceitam participar do sistema concorrencial de representação. Por isso, a tese apresenta evidente interdisciplinaridade entre os campos da Ciência Política, do Direito e da Comunicação. É justamente essa combinação que, a nosso ver, guarda uma reflexão que deixamos de contribuição aos três campos: a de que as ações afirmativas de estímulo à eleição de mulheres com foco em dinheiro e tempo de mídia, quando interpretadas à luz do direito à comunicação, exige que sejam acessadas de maneira mais equilibrada entre todas e todos que competem, contribuindo tanto para dar visibilidade a quem concorre quando para facilitar o processo de quem precisa escolher. Para isso, o Estado deve proporcionar regulamentos mais claros e instituir dinâmicas sistemáticas de fiscalização e controle. Assim, reforçamos o entendimento de que direito à comunicação não é um direito abstrato, subentendido ou abarcado por outros direitos (como liberdade de imprensa, liberdade de expressão ou direito à informação). Ele é um direito objetivo, específico e que exige políticas públicas para sua operacionalização.

Para estudos futuros, em virtude do ano de 2018 ter sido o primeiro ano das ações afirmativas às mulheres no FEFC e no HGPE, é importante estruturar uma série histórica de investigação, apontando em que medida as ações têm contribuído, a cada ano eleitoral, para o

aumento de mulheres eleitas e quais as diferenças em relação ao tipo de cargo, à região geográfica, ao tamanho do distrito eleitoral, à cor/raça e a outras clivagens importantes. Além disso, ao longo da pesquisa, percebemos um fortalecimento cada vez maior das instâncias femininas intrapartidárias (as “secretarias da mulher”), ocorrido não apenas por conta de um “efeito-contágio” oriundo dos partidos que implementaram ações de valorização interna dos quadros femininos, mas por conta do conjunto de ações afirmativas de incentivo à participação política de mulheres. Assim, é importante aprofundar o entendimento acerca de como essas instâncias têm influenciado os processos internos de decisão e se têm ocorrido mudanças no processo de recrutamento, de formação política e no acesso das candidatas às condições necessárias para planejarem e executarem suas campanhas eleitorais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Afonso. Propaganda Política e Eleitoral. *In*: RUBIM, Antonio Albino Cabelas (org). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004.

ALLISON, Graham Tillet. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, set. 1960.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1992.

ARAÚJO, Clara. Partidos Políticos e Gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia Política**, n.24, jun. 2005.

ARAÚJO, Clara; BORGES, Doriam. Trajetórias Políticas e Chances Eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 69-91, jun. 2013

ASSIS, Izadora Lincoln 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.

BALLINGTON, Julie. Gender equality in political party funding. *In*: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.). **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Stockholm: IDEA, 2014.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coord). **Democracia e Representação nas eleições de 2018**: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

BARRAGÁN, Almudena. Cinco ‘fake news’ que beneficiaram a candidatura de Bolsonaro. **El País**, Madri, 19 out. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/actualidad/1539847547_146583.html. Acesso em: 25 out. 2020.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**: fatos e mitos. 4. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

BECKER, Patrícia Vilanova. Ciberfeminismo e o “Direito Achado na Rede”: o ciberespaço como plataforma de inteligência coletiva e enfrentamentos na luta feminista. *In*: SOUSA JUNIOR, J. G *et al.* **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília: FAC-UnB, 2016.

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia. Violência política contra as mulheres. **Blog Boitempo**, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/12/violencia-politica-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 22 out. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **A centralidade da chamada Economia Política da Comunicação (EPC) na construção do campo acadêmico da Comunicação**: uma contribuição crítica. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Epistemologia da Comunicação”, do XIV Encontro da Compós, em Niterói, na UFF, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. *In*: BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 5. Brasília, jan-jun. 2011.

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Verba de campanha estimula compra e venda de deputados. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 fev. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/verba-de-campanha-estimula-compra-e-venda-de-deputados.shtml>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20 nov. 2020b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório de Atividades**: Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. Biênio 2017-2018. Brasília: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37682>. Acesso em: 20 nov. 2020c.

BRASIL. **Lei 13.487 de 6 de outubro de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm. Acesso em: 20 nov. 2020d.

BRASIL. **Decreto nº 1.973 de 1º de agosto de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 14 out. 2017.

BRUNO, Fernanda. Rastros digitais sob a perspectiva da teoria ator-rede. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 19, n. 3, p. 681-704, set. /dez. 2012.

CARVALHO, Fernanda Cavassana; KNISS, Andressa Buttore; FONTES, Giulia Sbaraini. Representação feminina na propaganda eleitoral partidária no Brasil: as candidatas a deputada federal pelo Paraná na TV. **Estudos em Comunicação**, v. 1, n. 26, p. 231-246, 2018.

CASTELLS, Manuel. **Networks of Outrage and Hope**: social movements in the internet age. Chichester, UK: Wiley, 2012.

CALAHORRO, Augusto Aguilar. El Derecho Fundamental a la Comunicación 40 años después de su Constitucionalización: expresión, televisión e Internet. **Revista de Derecho Político**, n. 100, p. 405-439, set./dez. 2017.

CALLON, Michel. L'agonie d'un laboratoire. Genèse et circulation des faits scientifiques. *In*: CALLON, Michel (org.). **La science et ses réseaux**. Paris: La Découverte, 2004. p. 173-214.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Última Composição da Comissão de Planos, Orçamento Público e Fiscalização de 2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comp/2019/comp_ultima.pdf. Acesso em: 1º out 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 180/1995**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=172725>. Acesso em: 20 set. 2018.

CAUL, Miki. Women's Representation in the Parliament: the role of political parties. **Sage Publications**, v. 5, n. 1, p. 79-98, 1999.

CERVI, Emerson Urizzi. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 106-136, jun. 2011.

CERVI, Emerson Urizzi. O "tempo da política" e a distribuição dos recursos partidários: uma análise do HGPE. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.8, p. 12-17, ago. 2010.

COUTINHO, Ângelo; VIANA, Gabriel Menezes. **Teoria Ator-rede e educação**. Curitiba: Appris, 2019. *E-book*.

DIAS, Marcia Ribeiro. Projeção da Imagem Partidária nas Estratégias de Campanha na Televisão: Uma Análise do HGPE 2002. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 149-187, 2005.

FALLIS, Timothy W. Political Advertising. *In*: KENSKI, Kate; JAMIESON, Kathleen Hall. **The Oxford Handbook of Political Communication**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós socialista". **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere. *In*: CALHOUN, Craig (org). **Habermas and the public sphere**. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1992.

FRANZ, Michael; RIDOUT, Travis. N. Political advertising and persuasion in the 2004 and 2008 presidential elections. **American Politics Research**. 38(2), 2010.

FUSCO, Nicole. TSE proíbe, mas robôs estão presentes nas redes sociais; saiba como identificá-los. **Jovem Pan**, São Paulo, 31 ago. 2018. Disponível em:

<https://jovempan.com.br/eleicoes-2018/tse-proibe-mas-robos-estao-presentes-nas-redes-sociais-saiba-como-identifica-los.html>. Acesso em: 15 out. 2020.

G1. G1 amplia vantagem como portal de notícias preferido dos deputados. **G1**, São Paulo, 20 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2016/09/g1-amplia-vantagem-como-portal-de-noticias-preferido-dos-deputados.html>. Acesso em: 20 mar. 2017.

G1. Pesquisa Datafolha: 55% dos cariocas não têm interesse pelo horário eleitoral gratuito. **G1**, São Paulo, 23 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2020/noticia/2020/10/23/pesquisa-datafolha-55percent-dos-cariocas-nao-tem-interesse-pelo-horario-eleitoral-gratuito.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2020.

GALICIA, Javier Sánchez. Comunicar para Gobernar. *In*: ELIZALDE, Luciano, RIORDA, Mario. **Comunicacion Gubernamental 360**. Buenos Aires: La Crujía, 2013.

GALLAGHER, Margaret. Gender and Communication Policy: Struggling for Space. *In*: MANSELL, Robin; RABOY, Marc. **The Handbook of Global Media and Communication Policy**. Wiley-Blackwell, 2011.

GATTO, Mallu A. C. The Variation of Quota Designs and Their Origins in Latin America (1991-2015). *In*: DOŠEK, T. *et al* (Org.) **Women, Politics and Democracy in Latin America**. (ebook). 2017.

GERALDES, Elen Cristina *et al*. O Direito Humano à Comunicação e à Informação: em busca do tempo perdido. *In*: SOUSA JUNIOR, J. G *et al*. **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília: FAC-UnB, 2016.

GERBER, Allan S. *et al*. How large and long-lasting are the persuasive effects of televised campaign ads? Results from a randomized field experiment. **American Political Science Review**, v. 105, n. 1, p. 135–150, 2011.

GÓES, Laércio Torres de. Concentração midiática, mídia alternativa e Internet. **Revista PJ:Br - Jornalismo Brasileiro**, ed 13, out 2010. Disponível em: <http://www2.eca.usp.br/pjbr/arquivos/artigos13b.htm>. Acesso em: 14 out 2020.

GOMES, Neusa Demartini. Comunicação Política: olhares convergentes e divergentes. **ECO-Pós**, v. 12, n. 3, p. 86-99, set./dez., 2009.

GOMES, Neusa Demartini. **Formas persuasivas de comunicação política: propaganda política e publicidade eleitoral**. 3 ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

GRAGNANI, Juliana. Um Brasil dividido e movido a notícias falsas: uma semana dentro de 272 grupos políticos no WhatsApp. **BBC News Brasil**, Londres, 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45666742>. Acesso em: 20 out. 2020.

GRAMSCI, Antonio. **Los intelectuales y la organización de la cultura**. Madrid: Nueva Visión, 1972.

HARMAN, Graham. **Prince of Networks**: Bruno Latour and metaphysics. Melbourne: Re.Press, 2009.

HARP, Dustin, TREMAYNE, Mark. The gendered blogosphere: Examining inequality using network and feminist theory. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, 2006, 83: 247–264.

HALPERIN, Sandra; HEATH, Oliver. **Political Research**: methods and practical skills. New York: Oxford University Press, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARMS, L. S. Some Essentials of the Right to Communicate. **Centre for Communication Rights**, [s. l.], 2002. Disponível em: <https://archive.ccrvoices.org/articles/some-essentials-of-the-right-to-communicate.html>. Acesso em: 19 out. 2020.

INTERVOZES. **Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação**. São Paulo: Intervezes, 2010.

IPU. **Women in politics**: 2017. Disponível em: <http://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017>. Acesso em: 12 nov. 2018.

IZEL, Adriana; OLIVEIRA, Rebeca. Estudo da Ancine demonstra queda brusca de audiência da TV aberta. **Correio Braziliense**, Brasília, 18 out. 2016. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/diversao-e-arte/2016/10/18/interna_diversao_arte,553603/estudo-da-ancine-demonstra-queda-brusca-de-audiencia-da-tv-aberta.shtml. Acesso em: 15 out. 2020.

JENSEN, Heike. Women's human rights in the information society. *In*: R. F. Jørgensen (ed.) **Human Rights in the Global Information Society**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006. p. 235-261.

KADANUS, Kelli. Governo abrirá mão de R\$ 1 bilhão para veicular horário eleitoral gratuito em 2018. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/governo-abrira-mao-de-r-1-bilhao-para-veicular-horario-eleitoral-gratuito-em-2018-0dat8khe0o7sgc6iyxe4jel53/>. Acesso em: 15 out. 2020.

KAHN, Kim F. **The Political Consequences of Being a Woman**: How Stereotypes Influence the Conduct and Consequences of Political Campaigns. New York: Columbia University Press, 1996.

KENSKI, Kate; JAMIESON, Kathleen Hall. **The Oxford Handbook of Political Communication**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LATOURE, Bruno. **Reagregando o Social**: uma introdução à teoria ator-rede. Salvador: EDUFBA/EDUSC, 2012.

LATOURE, Bruno. **Politics of Nature**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

LATOURE, Bruno. The promises of constructivism. *In*: IDHE, Don. **Chasing Technology: Matrix of Materiality**. Indiana Series for the Philosophy of Science. Bloomington: Indiana University Press, 2003. p. 27-46.

LATOURE, Bruno. Gabriel Tarde and the End of the Social. *In*: JOYCE, Patrick (edited by). **The Social in Question**: new bearings in history and the social sciences. London: Routledge, 2002. p. 117- 132.

LAW, John. **After Method**: mess in social science re-se-arch. London: Routledge, 2004.

LAWLESS, Jennifer L.; FOX Richard L. **It Takes a Candidate**: Why Women Don't Run for Office. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LEE, Philip. The right to communicate affirms and restores human dignity. **Centre for Communication Rights**, [s. l.], 2004. Disponível em: <https://archive.ccrvoices.org/articles/the-right-to-communicate-affirms-and-restores-human-dignity.html>. Acesso em: 20 out. 2020.

LIPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos Políticos e Espectro Ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, 2017.

MARQUES, Danusa; BIROLI, Flávia. **Brasil**: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade. [s. l.]: PNUD Brasil; ONU Mulheres; IDEA Internacional, 2020.

MARTINO, Luiz Claudio. **De qual comunicação estamos falando?** Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATLAND, Richard E. Enhancing Women's Political Participation: legislative recruitment and electoral systems. *In*: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza (ed). **Women in parliament**: Beyond numbers. Stockholm: International Idea. v. 2, p. 93-111, 2005.

MCKELVEY, Fenwick; DUBOIS, Elizabeth. **Computational Propaganda in Canada**: The Use of Political Bots. Oxford: University of Oxford, 2017.

MELLO, Patrícia Campos. Países têm propaganda eleitoral gratuita e paga **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 ago 2010. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,paises-tem-propaganda-eleitoral-gratuita-e-paga-imp-,595307>. Acesso em: 6 out. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: Unesp, 2013.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Política Feminista e Liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, São Paulo, out. 2000.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Caleidoscópio convexo**: mulheres, política e mídia. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, Carlos. Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, 2015.

MOREIRA, Walter. Revisão de Literatura e Conhecimento Científico: conceitos e estratégias para confecção. **Janus**, Lorena, ano 1, n. 1, , p. 21-30, 2004.

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. *In*: CAMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeanette Marguerite (orgs.). **Fontes de informação para pesquisadores profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

NORRIS, Pippa. **A Virtuous Circle**: political communications in postindustrial societies. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

NORRIS, Pippa. **Electoral engineering**: voting rules and political behavior. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, J. **Political Recruitment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

OKIN, Susan Moller. **Women in western political thought**. London: Virago, 1979.

PANKE, Luciana. **Campanhas eleitorais para mulheres**: desafios e tendências. Curitiba: Editora UFPR, 2016.

PANKE, Luciana. Categorias de desqualificação na propaganda eleitoral. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 7-14, set. 2012.

PANKE, Luciana. Discurso e propaganda eleitoral: conceitos e técnicas. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 34., 2011, Recife. **Anais [...]**. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2011.

PANKE, Luciana; CERVI, Emerson. Análise da comunicação eleitoral: uma proposta metodológica para os estudos do HGPE. **Contemporânea**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 390-404, set./dez. 2011.

PANKE, Luciana; IASULAITIS, Sylvia. Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 2, p. 385-417, ago. 2016.

PANKE, Luciana; TESSEROLI, Ricardo. 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.

PINHO, Tassia Rabello de. As Mulheres Dirigentes do Partido dos Trabalhadores: perfil e desafios à representação substantiva. **Em Tese**, v.13, n.1, 2016.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California, 1967.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PHILLIPS, Anne. **Democracy and Difference**. Cambridge: Polity Press, 1993.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RAMOS, Murilo César. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. *In*: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

REZENDE, Daniela Leandro; SILVA, Brenda Rodrigues Barreto. Gênero e partidos políticos: uma análise exploratória de comissões executivas e suas implicações para a representação política de mulheres. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11, 2018, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-19.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ROTONDARO, Tatiana Gomes. Diálogos entre Bruno Latour e Ulrich Beck: Convergências e divergências. **Civitas**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 145-160, jan./abr. 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

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

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista Estudos Feministas**, v. 20, n. 2, maio-agosto, p. 399-431, 2012.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, v. 15, p. 306-332, 2009.

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

SALGADO, Eneida Desiree; ARHEGAS, João Victor. El Poder Judicial como protagonista en la definición de las reglas de la competición electoral en Brasil. **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Núm. 39, julio-diciembre 2018.

SCHEIDWEILER, Gerson; OLIVEIRA, Ana Claudia Sousa; SOUSA, Janara Kalline Lopes Leal. Mulheres Parlamentares e Movimentos Feministas: a substantividade da representação política feminina na Câmara dos Deputados do Brasil. Trabalho apresentado no GT Ley de cuotas y su impacto en la participación y representación política de las mujeres en América Latina. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS, 56., 2018, Salamanca. **Anais [...]**. Salamanca: Universidade de Salamanca, 2018.

SCHEIDWEILER, Gerson; SOUSA, Janara. Gênero e Direito à Comunicação: perspectivas teórico-contextuais sobre a (in)visibilidade dos discursos feministas na esfera pública contemporânea. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 40., 2017, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Positivo, 2017.

SECOM. Presidência da República. **Pesquisa Brasileira de Mídia – 2016**: relatório final. Brasília, 29 de out. de 2016.

SENADO FEDERAL. Parecer apresentado ao Projeto de Lei do Senado nº 206 de 2017, em 26 set. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7204770&ts=1593911274566&disposition=inline>. Acesso em: 15 out. 2020.

SISMONDO, Sergio. **An Introduction to Science and Technology Studies**. 2. ed. Singapura: Blackwell Publishing Ltd, 2010.

SÍTHIGH, Daithí Mac. From freedom of speech to the right to communicate. *In*: PRICE, E. Monroe; VERHULST, Stefaan G.; MORGAN, Libby. **Routledge Handbook of Media Law**. London: Routledge, 2012.

SOLÍS, Edgar Esquivel; PANKE, Luciana. Comunicación política e internet: debates sobre la participación ciudadana. *In*: DURÁN, Jorge Luis Castillo; SOLÍS, Edgar Esquivel. **Campañas Electorales y Comunicación Política**: de la gestión estratégica al posicionamiento mediático. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma De Puebla, 2020.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública, 2013. **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 36, 2013, Manaus. **Anais**. São Paulo: Intercom, 2013.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen; REIS, Lúcia Maria. **Internet e Direitos Humanos no Brasil**: cenários e perspectivas. Brasília: FAC Livros, 2019.

STROMER-GALLEY, Jennifer. Political Discussion and Deliberation Online. **The Oxford Handbook of Political Communication**. 2017.

UNESCO. **Many Voices, One World: Towards a New, More Just, and More Efficient World Information and Communication Order.** Essex: The Anchor Press Ltd, 1980.

TSE. Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 10 nov. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 12 nov. 2018.

TSE. Fundo Especial de Financiamento de Campanhas. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 27 ago. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 28 set. 2020.

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.

TSE. Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 22 maio 2018c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 22. set. 2020.

TSE. Propaganda político-eleitoral. **Revistas da EJE**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/propaganda-politico-eleitoral>. Acesso em: 25 set. 2020.

TSE. **Repositório de dados eleitorais.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, [2020]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 15 out. 2020.

URUPÁ, Marcos. Sociedade da Informação, Direitos Humanos e Direito à Comunicação *In*: SOUSA JUNIOR, J. G *et al.* **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação.** Brasília: FAC-UnB, 2016.

VENTURINI, Tommaso. Diving in magma: how to explore controversies with actor--network theory. **Public Understanding of Science**, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010.

VENTURINI, Tommaso. Building on faults: how to represent controversies with digital methods. **Public Understanding of Science**, v. 21, n. 7, p. 796-812, 2012.

VENTURINI, Tommaso *et al.* Designing Controversies and their Publics. **Design Issues**, Massachusetts, v. 31, n. 3, p. 74-87, 2015.

VIEIRA, Vera de Fátima. **Comunicação e feminismo:** as possibilidades da era digital. 2012. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. 8 ed. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova** [online], n.67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-6445>. Acesso em: 13 jan. 2021.

APÊNDICE I – INVENTÁRIO DE NOTÍCIAS

Item	Veículo	Editoria	Tipo	Data	Título	Subtítulo	Link
1	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	16/02/2018	Porcentagem de filiadas supera a de candidatas nos partidos	Mulheres são 44,27% nas legendas, mas apenas 10,94% no Congresso	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/porcentagem-de-filiadas-supera-a-de-candidatas-nos-partidos.shtml
2	Portal G1	Política	Notícia	01/03/2018	Transgêneros e travestis entram nas cotas de gênero nas eleições, decide TSE	Tribunal também entendeu que pode ser usado o nome social para identificar na urna candidatos transgênero e travestis.	https://g1.globo.com/politica/noticia/transgeneros-e-travestis-entram-nas-cotas-de-genero-nas-eleicoes-decide-tse.ghtml
3	Portal G1	Política	Notícia	07/03/2018	Em ranking de 190 países sobre presença feminina em parlamentos, Brasil ocupa a 152ª posição	Levantamento feito por organização internacional considera apenas as cadeiras em câmaras baixas e parlamentos unicamerais, que no Brasil corresponde à Câmara dos Deputados.	https://g1.globo.com/politica/noticia/em-ranking-de-190-paises-sobre-presenca-feminina-em-parlamentos-brasil-ocupa-a-152-posicao.ghtml
4	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	08/03/2018	Sem dinheiro, sem tempo, sem voto: o dia das mulheres na política brasileira	Baixa participação feminina no Congresso é reflexo da sociedade e também dos partidos brasileiros	https://oespiritodasleis.blogfolha.uol.com.br/2018/03/08/sem-dinheiro-sem-tempo-sem-voto-o-dia-das-mulheres-na-politica-brasileira/
5	Portal G1	Eleições 2018	Notícia	08/03/2018	Eleição de 2018 será novo teste para lei que prevê cota de mulheres candidatas	Lei atual prevê pelo menos 30% de candidatas, mas, em 2016, 86% dos 18,5 mil candidatos que não receberam voto eram mulheres. No Congresso, só 11% dos parlamentares são do sexo feminino.	https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/eleicao-de-2018-sera-novo-teste-para-lei-que-preve-cota-de-mulheres-candidatas.ghtml
6	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	09/03/2018	As mulheres se despedem do poder na América Latina		https://sylviacolombo.blogfolha.uol.com.br/2018/03/09/as-mulheres-se-despedem-do-poder-na-al/
7	Portal G1	Rio Grande do Sul	Notícia	09/05/2018	Vereadores do PSDB de Camaquã têm mandato cassado por fraude na cota de gênero	Segundo o TRE-RS, a coligação cometeu fraude nas candidaturas de duas mulheres. Ainda cabe recurso ao TSE.	https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/vereadores-do-psdb-de-camaqua-tem-mandato-cassado-por-fraude-na-cota-de-genero.ghtml

8	Portal G1	Eleições 2018	Notícia	24/05/2018	TSE aprova regras para distribuição do fundo que vai financiar campanhas	Fundo conta com R\$ 1,716 bi do Orçamento da União; partidos poderão decidir como distribuir a cota a que têm direito, mas terão que aplicar o mínimo de 30% em candidaturas de mulheres.	https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/tse-aprova-regras-para-distribuicao-do-fundo-que-vai-financiar-campanhas.ghtml
9	Portal G1	Bahia	Notícia	13/07/2018	Três vereadores têm mandatos cassados na BA por incluir falsas candidatas em coligação para preencher cota	De acordo a Justiça Eleitoral, duas candidatas concorreram nas eleições de 2016 com os impugnados para atingir a quantidade necessária de mulheres na coligação, em Seabra. Decisão cabe recurso.	https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/tres-vereadores-tem-mandatos-cassados-na-ba-por-incluirem-candidatas-ficticias-em-coligacao-para-preencher-cota.ghtml
10	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	24/07/2018	Por que tão poucas?		https://agoraesquesaoelas.blogfolha.uol.com.br/2018/07/24/por-que-tao-poucas/
11	Portal G1	Rondônia	Notícia	27/08/2018	Em 2018, número de mulheres na disputa eleitoral cai 5% em relação a 2014, em RO	Queda foi em relação a última eleição majoritária no estado. Pesquisadora destaca que política de cotas não reflete nas urnas.	https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2018/08/27/em-2018-numero-de-mulheres-na-disputa-eleitoral-cai-5-em-relacao-a-2014-em-ro.ghtml
12	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	30/08/2018	De olho nas propostas nº 04: Políticas para as Mulheres	Dando continuidade à série, apresentamos as propostas dos candidatos para aquelas que representam mais da metade do eleitorado brasileiro e não sabem em quem votar	https://oespiritodasleis.blogfolha.uol.com.br/2018/08/30/de-olho-nas-propostas-no-04-politicas-para-as-mulheres/
13	Portal G1	Ceará	Notícia	13/09/2018	Mãe e filha denunciam ter sido registradas como candidatas no CE sem saber	Mulheres aparecem vestidas de terno e gravata no site do TSE, mas dizem que não fizeram foto com esse tipo de roupa e nem são candidatas. Rede diz que caso 'parece ser armação política'.	https://g1.globo.com/ce/ceara/eleicoes/2018/noticia/2018/09/13/mae-e-filha-denunciam-ter-sido-registradas-como-candidatas-no-ce-sem-saber.ghtml
14	Portal G1	Educação	Notícia	15/09/2018	Ativistas vêem insuficiente representação de negros e mulheres na esfera política	Grupos considerados minorias têm dificuldade para ganhar espaço no Poder Legislativo	https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/educacao/noticia/2018/09/15/ativistas-veem-insuficiente-representacao-de-negros-e-mulheres-na-esfera-politica.ghtml

15	Portal G1	Eleições 2018	Notícia	22/09/2018	Mulheres respondem por 32% das candidaturas apresentadas e 40% das consideradas inaptas	Levantamento do G1 analisa a participação das mulheres nas eleições de 2018; lei não obriga partidos e coligações a inscrever uma cota mínima de candidaturas femininas válidas para todos os cargos.	https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/09/22/mulheres-respondem-por-32-das-candidaturas-apresentadas-e-40-das-consideradas-inaptas.ghtml
16	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	25/09/2018	Tive vergonha do PSDB, mas o partido não faz apologia a presidiário, diz Gabrielli	Candidata ao Senado diz que aceitaria discutir teto de gastos em relação à saúde e educação	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/tive-vergonha-do-psdb-mas-o-partido-nao-faz-apologia-a-presidiario-diz-gabrilli.shtml
17	Portal G1	Ceará	Notícia	25/09/2018	Candidatas denunciam boicote de partido com as mulheres no Ceará	Candidatas afirmam sofrer represálias da direção do partido ao se colocarem contra os critérios adotados na distribuição dos valores do Fundo.	https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2018/09/25/candidatas-denunciam-boicote-de-partido-com-as-mulheres-no-ceara.ghtml
18	Portal G1	Eleições 2018 na Bahia	Notícia	28/09/2018	Número de mulheres que tentam eleição sobe na BA em 4 anos, mas ainda representa só um terço do total de candidatos	Dos 1.196 pedidos de registro de candidaturas recebidos em 2018 pelo TRE-BA, apenas 372 (31,1%) são de pessoas do sexo feminino.	https://g1.globo.com/ba/bahia/eleicoes/2018/noticia/2018/09/28/numero-de-mulheres-que-tentam-eleicao-sobe-na-ba-em-4-anos-mas-ainda-representa-so-um-terco-do-total-de-candidatos.ghtml
19	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	07/10/2018	Candidaturas femininas a assembleias ficam no mínimo exigido por lei	Levantamento mostra que há mais negros, novatos e mulheres candidatos a estaduais	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/candidaturas-femininas-a-assembleias-ficam-no-minimo-exigido-por-lei.shtml
20	Portal G1	Eleição em Números	Notícia	08/10/2018	Nº de mulheres eleitas se mantém no Senado, mas aumenta na Câmara e nas Assembleias	Sete mulheres foram eleitas para o Senado neste ano. Já na Câmara, foram 77 deputadas, um aumento de 51% em relação a 2014. O número de deputadas estaduais também cresceu 35%.	https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/no-de-mulheres-eleitas-se-mantem-no-senado-mas-aumenta-na-camara-e-nas-assembleias.ghtml
21	Portal G1	Eleições 2018 em Roraima	Notícia	08/10/2018	Dobra número de mulheres eleitas para a Assembleia Legislativa de Roraima	A partir de 2019, bancada feminina na ALE-RR terá seis representantes. Em 2014, três mulheres foram eleitas. Confirma o resultado nas outras Casas Legislativas.	https://g1.globo.com/rr/roraima/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/dobra-numero-de-mulheres-eleitas-para-a-assembleia-legislativa-de-roraima.ghtml

22	Portal G1	Eleições 2018 em Pernambuco	Notícia	08/10/2018	Dobra número de mulheres eleitas para a Assembleia Legislativa de Pernambuco	A partir de 2019, bancada feminina na Alepe terá 10 representantes. Em 2014, cinco mulheres foram eleitas. Câmara Federal segue com uma mulher eleita.	https://g1.globo.com/pe/pernambuco/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/dobra-numero-de-mulheres-eleitas-para-a- assembleia-legislativa-de-pernambuco.ghtml
23	Portal G1	Eleição em Números	Notícia	28/10/2018	Apenas um estado do país será comandado por uma mulher	Fátima Bezerra (PT) foi eleita governadora do Rio Grande do Norte. No total, 30 mulheres se candidataram para o cargo de governador nas eleições deste ano.	https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/28/apenas-um-estado-do-pais-sera-comandado-por-uma-mulher.ghtml
24	Portal G1	Eleições 2018	Notícia	06/11/2018	Sintonia Eleitoral: maioria é contra aprovação, pelo Congresso, de cotas para mulheres em cargos públicos	Os resultados são baseados em 496.038 respostas da Sintonia Eleitoral, um questionário desenvolvido por uma empresa canadense e oferecido com exclusividade no Brasil pelo G1 durante a campanha eleitoral.	https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/11/06/sintonia-eleitoral-maioria-e-contra-aprovacao-pelo-congresso-de-cotas-para-mulheres-em-cargos-publicos.ghtml
25	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	19/12/2018	Mesmo com fundo específico para mulheres, eleição teve candidatas iludidas	Relatório do Ministério Público mostra que partidos prometeram recursos, mas concentraram verba	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/mesmo-com-fundo-especifico-para-mulheres-eleicao-teve-candidatas-iludidas.shtml
26	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	10/02/2019	'Política não é muito da mulher', diz presidente nacional do PSL	Luciano Bivar nega candidatura laranja e defende fim da cota de gênero	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/politica-nao-e-muito-da-mulher-diz-presidente-nacional-do-psl.shtml
27	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	10/02/2019	Deputada reage à fala do presidente do PSL de que 'política não é muito da mulher'	Em grupo de WhatsApp, Major Fabiana (PSL-RJ) afirma: 'Não visto essa carapuça'	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/deputada-reage-a-fala-do-presidente-do-psl-de-que-politica-nao-e-muito-da-mulher.shtml
28	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	11/02/2019	Entenda as evidências e as versões dos envolvidos em esquema de laranjas do PSL	Presidente nacional do partido, Luciano Bivar é alvo de buscas da Polícia Federal	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/entenda-as-evidencias-e-as-versoes-dos-envolvidos-em-esquema-de-laranjas-do-psl.shtml
29	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	16/02/2019	Punição para crime eleitoral no caso de laranjas esbarra em lei e estrutura frágeis	Para especialistas, se ficar comprovado que Bebianno cometeu fraude, nada acontecerá com ele na Justiça eleitoral	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/punicao-para-crime-eleitoral-como-caso-de-laranja-esbarra-em-lei-fragil-e-estrutura.shtml

30	Portal G1	São Paulo	Notícia	25/02/2019	Suspeitas de serem 'laranjas', candidatas dizem que foram usadas por partidos em SP: 'Nunca mais vou concorrer'	Segundo o MP e o MPF, partidos inscreveram essas candidatas sem a intenção de que elas fossem eleitas. Candidata diz que presidente de partido não quis nem pagar sua 'condução'.	https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/02/25/suspeitas-de-serem-laranjas-candidatas-dizem-que-foram-usadas-por-partidos-em-sp-nunca-mais-vou-concorrer.ghtml
31	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	27/02/2019	Igualdade de gênero na política já!	Estamos, afinal, em 2019	https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ilona-szabo/2019/02/igualdade-de-genero-na-politica-ja.shtml
32	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	03/03/2019	Candidaturas de laranjas levam Congresso a propor fim de cota para mulheres	Até agora dois projetos querem alterar regras que obrigam siglas a destinar ao menos 30% das vagas e dos recursos para as candidatas	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/candidaturas-de-laranjas-levam-congresso-a-propor-fim-de-cota-para-mulheres.shtml
33	Folha de S. Paulo	Mundo	Notícia	08/03/2019	6 indicadores que mostram como as mulheres avançaram (ou não) na América Latina	Brasil está no grupo de países que alcançaram igualdade no acesso a saúde e educação	https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/6-indicadores-que-mostram-como-as-mulheres-avancaram-ou-nao-na-america-latina.shtml
34	Portal G1	Mato Grosso	Notícia	08/03/2019	Parlamentares de MT relatam barreiras e preconceito na política por serem mulheres	Janaína Riva (MDB), Selma Arruda (PSL) e Rosa Neide (PT) publicaram mensagens nas redes sociais nesta sexta-feira (8), dia em que é comemorado o Dia Internacional da Mulher.	https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/03/08/parlamentares-de-mt-relatam-barreiras-e-preconceito-na-politica-por-serem-mulheres.ghtml
35	Portal G1	Mundo	Notícia	08/03/2019	Dia Internacional da Mulher: 6 indicadores que mostram como as mulheres avançaram (ou não) na América Latina	Brasil está no seletor grupo de países que alcançaram igualdade no acesso a saúde e educação, mas continua na lanterna em participação política e representatividade em posições de poder.	https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/03/08/dia-internacional-da-mulher-6-indicadores-que-mostram-como-as-mulheres-avancaram-ou-nao-na-america-latina.ghtml
36	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	23/03/2019	Bancada feminina na Câmara tenta isolar PSL em eleição interna	Deputada do DEM aglutina esquerda e centrão para coordenar 77 parlamentares	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/bancada-feminina-na-camara-tenta-isolar-psl-em-eleicao-interna.shtml
37	Folha de S. Paulo	Opinião	Opinião	25/03/2019	E a igualdade de gênero na América Latina?	Apesar dos avanços, continua a existir uma grande disparidade entre os gêneros na região	https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/e-a-igualdade-de-genero-na-america-latina.shtml

38	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	27/03/2019	Câmara aprova projeto que anistia partidos por infrações eleitorais	Texto também dá autonomia para legendas definirem tempo de mandato de seus dirigentes	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/camara-aprova-projeto-que-anistia-partidos-por-infracoes-eleitorais.shtml
39	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	27/03/2019	Deputados negociam projeto que anistia multas e sanções a partidos políticos	Câmara deve votar medida nesta quarta-feira, após negociação da bancada feminina	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/deputados-negociam-projeto-que-anistia-multas-e-sancoes-a-partidos-politicos.shtml
40	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	16/04/2019	O Fundo Eleitoral pode fortalecer a Lei de Cotas. Mas é necessário fiscalizar o fenômeno das laranjas.		https://agoraquesaoelas.blogfolha.uol.com.br/2019/04/16/o-fundo-eleitoral-pode-fortalecer-a-lei-de-cotas-mas-e-necessario-fiscalizar-o-phenomeno-das-laranjas/
41	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	20/04/2019	Congresso tem ao menos 20 projetos para alterar regras eleitorais	Mudanças precisam ser aprovadas até o começo de outubro para valerem na disputa de 2020	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/congresso-tem-ao-menos-20-projetos-para-alterar-regras-eleitorais.shtml
42	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	30/05/2019	Juiz eleitoral compara mulheres que preenchem cota em eleição a 'aleijados'	Magistrado do Pará diz que partidos não têm culpa por fabricar candidaturas e fala em cota feminina em prisão e para garis	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/juiz-eleitoral-compara-mulheres-que-preenchem-cota-em-eleicao-a-aleijados.shtml
43	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	06/06/2019	Começando a virar a mesa: a pequena-grande transformação da formação política feminina		https://agoraquesaoelas.blogfolha.uol.com.br/2019/06/06/comecando-a-virar-a-mesa-a-pequena-grande-transformacao-da-formacao-politica-feminina/
44	Folha de S. Paulo	Opinião	Opinião	11/06/2019	O indomável PSL	Partido se notabiliza por desarticulação e preocupa o núcleo bolsonarista	https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/06/o-indomavel-psl.shtml
45	Portal G1	Roraima	Notícia	02/07/2019	TRE-RR recebe pedido para impugnar chapa suspeita de usar candidata laranja	Justiça Eleitoral de Roraima investiga o caso, que tramita em segredo de justiça.	https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/07/02/tre-rr-recebe-pedido-para-impugnar-chapa-suspeita-de-usar-candidata-laranja.ghtml
46	Portal G1	Política	Notícia	13/08/2019	TSE retomará no dia 27 julgamento sobre supostas candidaturas 'laranjas' no Piauí	Embora análise seja de caso específico de 2016, julgamento deverá abrir precedente aplicável a outros casos semelhantes, como o	https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/13/tse-retomara-no-dia-27-julgamento-sobre-supostas-candidaturas-laranjas-no-piaui.ghtml

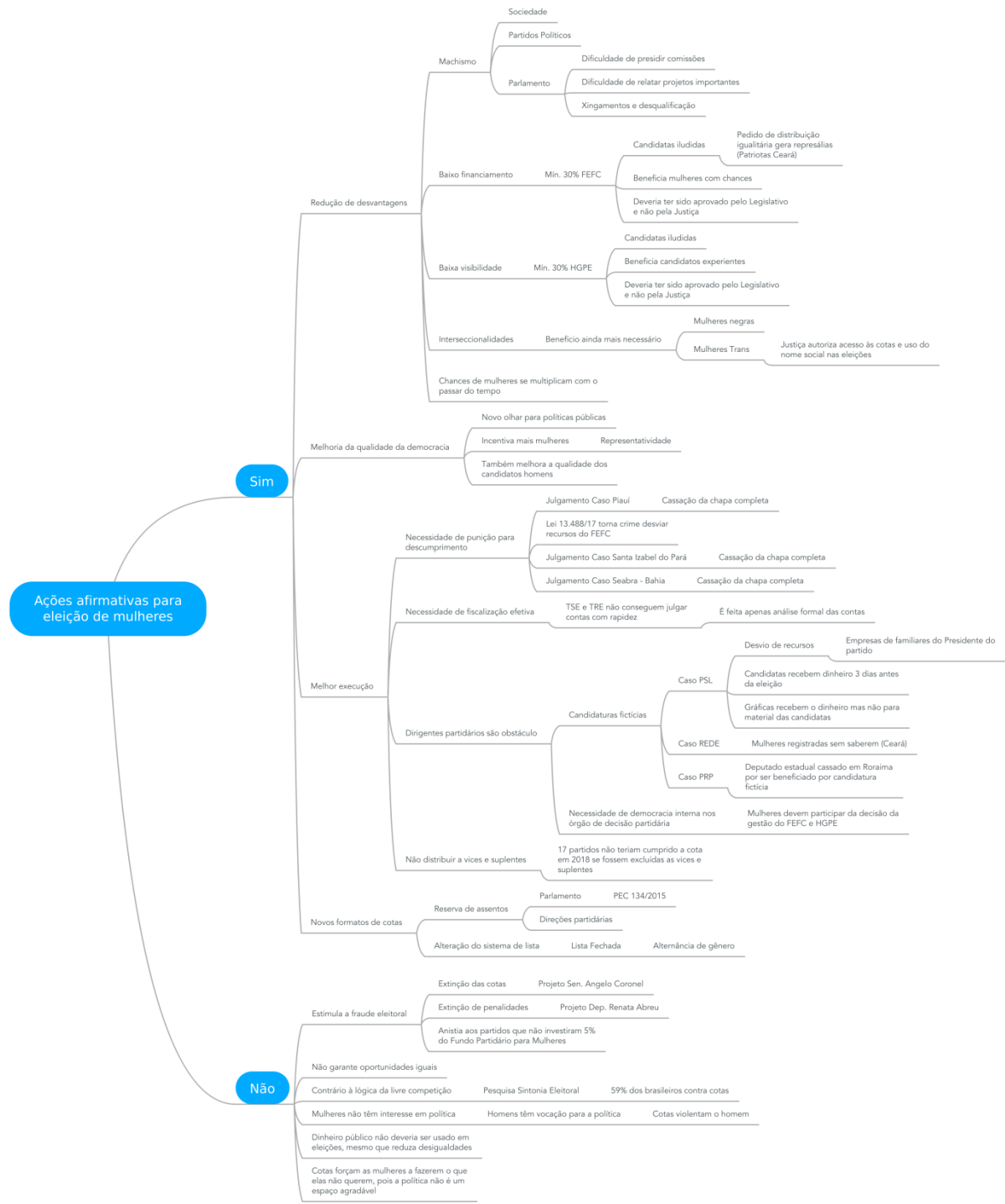
						que envolve candidatos do PSL; entenda.	
47	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	19/08/2019	Quem são os aliados das mulheres?	Se eles existem, chegou a hora de esses líderes se apresentarem	https://www1.folha.uol.com.br/colunas/antonia-pellegrino-e-manoel-miklos/2019/08/quem-sao-os-aliados-das-mulheres.shtml
48	Folha de S. Paulo	Opinião	Opinião	05/09/2019	As mulheres e a 'realpolitik'	Participação feminina na vida pública é incipiente	https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/09/as-mulheres-e-a-realpolitik.shtml
49	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	08/09/2019	Laranjas e maçãs podres	Não vamos jogar o bebê fora com a água do banho	https://www1.folha.uol.com.br/colunas/antonia-pellegrino-e-manoel-miklos/2019/07/laranjas-e-macas-podres.shtml
50	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	09/09/2019	Proposta que esvazia cotas para mulheres gera divergências no Congresso	Questão deve ser definida até outubro para valer em 2020, o que tem agitado discussões	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/proposta-que-esvazia-cotas-para-mulheres-gera-divergencias-no-congresso.shtml
51	Portal G1	Política	Notícia	14/09/2019	TSE cassa seis vereadores no Piauí por uso de candidaturas 'laranjas'	Ministros analisaram caso específico, mas decisão cria entendimento a ser aplicado a outros processos. Candidaturas 'laranjas' são fictícias e podem ter objetivos irregulares.	https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/17/tse-cassa-seis-vereadores-no-piaui-por-uso-de-candidaturas-laranjas.ghtml
52	Portal G1	Jornal Nacional	Notícia	18/09/2019	Candidaturas de laranjas devem levar à cassação da coligação, decide TSE	Dos 11 vereadores de Valença do Piauí, seis tiveram os mandatos cassados. Coligações usaram mulheres como laranjas para alcançar o mínimo de 30% de candidaturas femininas.	https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/09/18/candidaturas-de-laranjas-devem-levar-a-cassacao-da-chapa-decide-tse.ghtml
53	Portal G1	Piauí	Notícia	18/09/2019	Mesmo com cassação de vereadores por candidaturas laranjas, mulheres em câmara no Piauí ainda são minoria	Seis vereadores de Valença do Piauí e um candidato não eleito tiveram registros cassados por determinação do Tribunal Superior Eleitoral e foram declarados inelegíveis por oito anos.	https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/09/18/mesmo-com-cassacao-de-vereadores-por-candidaturas-laranjas-mulheres-em-camera-no-piaui-ainda-sao-minoria.ghtml

54	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	19/09/2019	Decisão do TSE sobre laranjas é vista como recado forte e deve se replicar	A decisão do TSE de cassar 6 vereadores no Piauí por terem fraudado a cota para candidaturas femininas tende a gerar um efeito cascata em diversos estados e na Câmara. Considerada por especialistas em direito eleitoral um recado forte da corte, deve levar juízes de instâncias inferiores a adotar o mesmo entendimento. O PSL, acusado de preencher a cota de 30% de mulheres com laranjas, pode perder 6 deputados em MG e 1 em PE, o presidente do partido, Luciano Bivar.	https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/09/19/decisao-do-tse-sobre-laranjas-e-vista-como-recado-forte-e-deve-se-replicar/
55	Folha de S. Paulo	Opinião	Opinião	19/09/2019	<i>Backlash</i>	Partidos não querem dividir fundos com as candidatas	https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/09/backlash.shtml
56	Folha de S. Paulo	Cotidiano	Notícia	21/09/2019	Primeiro dia do festival #Agora fala sobre desafios de mulheres no poder	Evento em SP discutiu baixa representatividade feminina na política	https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/primeiro-dia-do-festival-agora-fala-sobre-desafios-de-mulheres-no-poder.shtml
57	Folha de S. Paulo	Cotidiano	Notícia	21/09/2019	Primeiro dia do festival #Agora fala sobre desafios de mulheres no poder	Evento em SP discutiu baixa representatividade feminina na política	https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/primeiro-dia-do-festival-agora-fala-sobre-desafios-de-mulheres-no-poder.shtml
58	Portal G1	Roraima	Notícia	08/10/2019	Deputado de Roraima é cassado por uso de candidaturas 'laranjas' em chapa do PRP com PSL	Deputado estadual Chico Mozart (PRP) negou acusação e disse que vai recorrer da decisão. Fraudes em cota para candidatura de mulheres foi na eleição de 2018.	https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/10/08/deputado-de-roraima-e-cassado-por-uso-de-candidaturas-laranjas-em-chapa-do-prb-com-psl.ghtml
59	Portal G1	Piauí	Notícia	08/10/2019	Após cassação inédita por candidaturas 'laranjas', Câmara de Valença terá mulher na presidência	Três homens e três mulheres tomaram posse em solenidade nesta terça-feira (8), mas mulheres ainda são minoria.	https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/10/08/suplentes-tomam-posse-na-camara-de-valenca-apos-cassacao-de-candidaturas-laranjas.ghtml

60	Portal G1	Jornal Nacional	Notícia	15/10/2019	Presidente do PSL é alvo de operação da PF por suspeita de desvio de verba eleitoral	Luciano Bivar é suspeito de fazer parte de um esquema de candidaturas-laranja de mulheres para receber dinheiro do fundo partidário na cota feminina. Defesa diz que não há indícios de fraude no processo eleitoral.	https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/10/15/presidente-do-psl-e-alvo-de-operacao-da-pf-por-suspeita-de-desvio-de-verba-eleitoral.ghtml
61	Folha de S. Paulo	Colunas e Blogs	Opinião	21/10/2019	Por nós e pelas que virão	Somos 51,7% da população, é passada a hora de ampliarmos nossa voz	https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tabata-amaral/2019/10/por-nos-e-pelas-que-virao.shtml
62	Portal G1	Mato Grosso	Notícia	31/10/2019	Em MT, Manuela D'Ávila defende o ingresso de mulheres na política e diz que 'dói ouvir discurso a favor da ditadura'	Ex-deputada participa de festival sobre mulheres em Cuiabá nesta quinta-feira.	https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/10/31/em-mt-manuela-davila-defende-o-ingresso-de-mulheres-na-politica-e-diz-que-doi-ouvir-discurso-a-favor-da-ditadura.ghtml
63	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	03/11/2019	Ex-candidata do PSL diz ter sido usada pelo partido e quer Bivar preso	Testemunha que disputou em Pernambuco diz que Bolsonaro deveria ter mais controle sobre legenda	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/ex-candidata-do-psl-diz-ter-sido-usada-pelo-partido-e-quer-bivar-preso.shtml
64	Folha de S. Paulo	Poder	Notícia	16/11/2019	Bancada negra no Congresso é sub-representada em postos de comando	Levantamentos apontam presença ainda tímida de pretos e pardos entre líderes partidários e de comissões	https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bancada-negra-no-congresso-e-sub-representada-em-postos-de-comando.shtml
65	Portal G1	Pará	Notícia	13/12/2019	TRE cassa mandato de sete vereadores de Santa Izabel do Pará	Eles foram condenados em primeira e em segunda instâncias dentro de um processo que investigou fraudes no uso de candidaturas laranjas para preenchimento da chamada cota de gênero.	https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/12/13/tre-cassa-mandato-de-sete-vereadores-de-santa-izabel-do-para.ghtml
66	Portal G1	Eleições 2018	Notícia	24/05/2018	Mesmo com lei, proporção de mulheres não aumenta nas eleições e Justiça precisa notificar coligações para que cumpram cota	Ao menos 37 coligações já foram contestadas. Partidos e coligações têm prazo para ajustar proporção entre homens e mulheres. Especialistas criticam legislação por conta de fraudes, como 'candidatas laranja'.	https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/24/mesmo-com-lei-proporcao-de-mulheres-nao-aumenta-nas-eleicoes-e-justica-precisa-notificar-coligacoes-para-que-cumpram-cota.ghtml

67	Folha de S. Paulo	Mundo	Notícia	31/09/2019	As leis não são tudo: o déficit de mulheres na política latino-americana	Nas democracias da América Latina, mulheres são minoria nas diferentes arenas de tomada de decisões políticas	https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/as-leis-nao-sao-tudo-o-deficit-de-mulheres-na-politica-latino-americana.shtml
----	-------------------	-------	---------	------------	--	---	---

APÊNDICE II – ÁRVORE DE DESACORDOS¹⁶⁹ COM BASE NO *CORPUS DE NOTÍCIAS*



Ações Afirmativas para Eleição de Mulheres

1. Sim

¹⁶⁹ Em referência à proposta de Venturini (2012) para formulação da *tree of disagreement*.

1.1. Reduz desvantagens

1.1.1. Machismo

- 1.1.1.1. Sociedade
- 1.1.1.2. Partidos Políticos
- 1.1.1.3. Parlamento
 - 1.1.1.3.1. Dificuldade de presidir comissões
 - 1.1.1.3.2. Dificuldade de relatar projetos importantes
 - 1.1.1.3.3. Xingamentos e desqualificação

1.1.2. Baixo Financiamento

- 1.1.2.1. Mínimo de 30% do FEFC
 - 1.1.2.1.1. Candidatas iludidas
 - 1.1.2.1.1.1. Pedido de distribuição igualitária gera represálias (Patriotas Ceará)
 - 1.1.2.1.2. Beneficia mulheres com chances
 - 1.1.2.1.3. Deveria ter sido aprovado pelo Legislativo e não pela Justiça

1.1.3. Baixa visibilidade

- 1.1.3.1. Mínimo de 30% do HGPE
 - 1.1.3.1.1. Candidatas iludidas
 - 1.1.3.1.2. Beneficia candidatas experientes
 - 1.1.3.1.3. Deveria ter sido aprovado pelo Legislativo e não pela Justiça

1.1.4. Interseccionalidades

- 1.1.4.1. Benefício ainda mais necessário
 - 1.1.4.1.1. Mulheres negras
 - 1.1.4.1.2. Mulheres trans
 - 1.1.4.1.2.1. Justiça autoriza acesso às cotas e uso do nome social nas eleições

1.1.5. Chances das mulheres são multiplicadas com o passar do tempo

1.2. Melhora da qualidade da democracia

1.2.1. Novo olhar para políticas públicas

1.2.2. Incentiva mais mulheres

- 1.2.2.1. Representatividade

1.2.3. Também melhora a qualidade dos candidatos homens

1.3. Necessidade de melhor execução

1.3.1. Punição para descumprimento

- 1.3.1.1. Julgamento Caso Piauí
 - 1.3.1.1.1. Cassação da chapa completa
- 1.3.1.2. Lei 13.488/17 torna crime desviar recursos do FEFC
- 1.3.1.3. Julgamento Caso Santa Isabel do Pará
 - 1.3.1.3.1. Cassação da chapa completa
- 1.3.1.4. Julgamento Caso Seabra – Bahia
 - 1.3.1.4.1. Cassação da chapa completa

1.3.2. Fiscalização efetiva

- 1.3.2.1. TSE e TRE não conseguem julgar contas com rapidez
 - 1.3.2.1.1. É feita apenas análise formal das contas

1.3.3. Influência dos dirigentes partidários

- 1.3.3.1. Candidaturas-laranja
 - 1.3.3.1.1. Caso PSL
 - 1.3.3.1.1.1. Desvio de recursos

- 1.3.3.1.1.1. Empresas de familiares do presidente do partido
- 1.3.3.1.1.2. Candidatas recebem dinheiro 3 dias antes da eleição
- 1.3.3.1.1.3. Gráficas recebem o dinheiro mas não para material
- 1.3.3.1.2. Caso REDE
 - 1.3.3.1.2.1. Mulheres registradas sem saberem (Ceará)
- 1.3.3.1.3. Caso PRP
- 1.3.3.1.4. Deputado estadual cassado em Roraima por ser beneficiado por candidatura fictícia
- 1.3.3.2. Necessidade de democracia interna nos órgãos de decisão partidária
 - 1.3.3.2.1. Mulheres devem participar da decisão da gestão do FEFC e HGPE
- 1.3.4. Não distribuição a vices e suplentes
 - 1.3.4.1. 17 partidos não teriam cumprido a cota em 2018 se fossem excluídas as vices e suplentes

1.4. Necessidade de novos desenhos de cotas

- 1.4.1. Reserva de assentos
 - 1.4.1.1. Parlamento
 - 1.4.1.1.1. PEC 134/2015
 - 1.4.1.2. Direções partidárias
- 1.4.2. Alteração do sistema de lista
 - 1.4.2.1. Lista fechada
 - 1.4.2.1.1. Alternância de gênero

2. Não

2.1. Estimula a fraude eleitoral

- 2.1.1. Extinção das cotas
 - 2.1.1.1. Projeto Sen. Angelo Coronel
- 2.1.2. Extinção das penalidades
 - 2.1.2.1. Projeto Dep. Renata Abreu
- 2.1.3. Anistia aos partidos que não investiram recursos do Fundo Partidário

2.2. Não garante oportunidades iguais

2.3. Contrário à lógica da livre competição

- 2.3.1. Enfraquece o mérito eleitoral das mulheres
- 2.3.2. Pesquisa Sintonia Eleitoral
 - 2.3.2.1. 59% dos brasileiros contra cotas

2.4. Mulheres não têm interesse em política

- 2.4.1. Homens têm vocação para a política
 - 2.4.1.1. Cotas violentam o homem

2.5. Dinheiro público não deveria ser usado em eleições, mesmo que reduza desigualdades

2.6. Cotas forçam as mulheres a fazerem o que elas não querem

- 2.6.1. Política é um espaço ruim

APÊNDICE III – ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES PARTIDÁRIAS

Partido	Há indicação de quem terá prioridade no uso dos recursos do FEFC?	Qual a prioridade?	Há indicação dos critérios para distribuição dos recursos?	Quais os critérios?	Quem irá gerir o recurso?	Há menção à destinação obrigatória de 30% para campanhas em virtude do sexo?	Há indicação específica em relação à forma como os 30% serão distribuídos?	Como os 30% serão distribuídos?	Há órgão específico para gestão do recurso dos 30%? Qual?	Há critérios claros e bem definidos para distribuição dos recursos às mulheres ?	Observação
Avante	Sim	Candidaturas a deputado federal	Sim	Prioridade de Reeleição; Probabilidade de êxito; Estratégia Político-Eleitoral Nacional para aumento da Bancada na Câmara dos Deputados	Comissão Executiva Nacional	Sim	Não		Não	Não	
DEM	Sim	Reeleição para Câmara dos Deputados e Senado Federal	Sim	Probabilidade de êxito; Estratégia Político-Eleitoral do Partido; Aumento da Bancada nas Casas Legislativas; Aumento do número de governadores.	Direção Partidária Nacional	Sim	Sim	30% do recurso enviado a cada candidato a Governador (mín. R\$ 2,5 milhões) será distribuído às candidaturas femininas por ele indicadas; 30% do recurso enviado a cada candidato a Senador (R\$ 500 mil) será distribuído às candidaturas femininas por ele indicadas.	Não	Não	
MDB	Sim	Reeleição para Câmara dos Deputados e Senado Federal	Sim	Prioridade de Reeleição; Probabilidade de êxito; Estratégia Político-Eleitoral Nacional para aumento da Bancada na Câmara dos Deputados	Direção Nacional do MDB	Sim	Em parte	A partir de discussão entre o MDB Mulher e a Direção do Diretório Estadual vinculada à candidata, aprovado pela Direção Nacional	Sim. Direção Nacional do MDB, ouvido p MDB Mulher	Não	Indica a possível criação de conta específica para gestão do recurso dos 30% das mulheres

PATRIOTA	Sim	Candidaturas a deputado federal	Sim	Prioridade de Reeleição; Probabilidade de êxito; Estratégia Político-Eleitoral Nacional para aumento da Bancada na Câmara dos Deputados	Direção Nacional	Sim	Não		Não	Não	
PDT	Não		Sim	Reserva de mulheres (30%); Contingenciamento para 2º turno (5%); Presidente (21,66%); Governador e Senador (21,66%); Deputado (21,68%)	Executiva Nacional do PDT	Sim	Não		Não	Não	
PHS	Não		Sim	Probabilidade de êxito; Estratégia Político-Eleitoral do Partido para Aumento da Bancada nas Casas Legislativas e Aumento do número de governadores e senadores.	Direção Partidária Nacional	Sim	Não		Não	Não	
PMB	Não		Sim	Probabilidade de êxito; Estratégia Político-eleitoral Nacional; Aumento da bancada nas Casas Legislativas.	Direção Partidária Nacional	Sim	Sim	70% do recurso enviado a cada candidato a Senador será distribuído às candidaturas femininas por ele indicadas	Não	Não	O texto possui ambiguidade que dificulta a interpretação.
PMN	Sim	Candidaturas a deputado federal	Não			Sim	Não		Não	Não	
PODEMOS	Não		Não		Presidente Nacional do Partido	Sim	Não		Não	Não	Indica que os critérios de distribuição serão publicados no site do partido.

PP	Sim	Deputados federais candidatos à reeleição que votaram com o partido; Senadores e Governadores.	Sim	Fidelidade partidária e mais de 30 meses de mandato.		Sim	Não		Sm. Comissão Executiva Nacional do Partido	Não	1) Em havendo número de candidatas superior a 30% o candidato homem deve indicar quais candidatas receberão o valor que faltou para ele receber o valor que, pelos critérios do partido, seria-lhe devido. 2) Nenhuma candidata neste caso receberá menos de R\$ 10 mil
CIDAD.	Sim	Candidaturas a deputado federal e senadores	Sim	Deputados federais eleitos (4% do total); deputados estaduais eleitos (2% do total); deputadas federais eleitas (4% do total); deputadas estaduais eleitas (3% do total); Candidatos a deputado federal (ambos sexos) provenientes dos movimentos Agora, Livre e Acredito (2% do total). O restante será distribuído de acordo com a viabilidade eleitoral.		Sim	Sim	De acordo com os critérios gerais estabelecidos, quais sejam: deputadas federais eleitas terão 4% do valor total a que o CIDADANIA tem direito; deputadas estaduais eleitas terão 3%. O restante será distribuído de acordo com a viabilidade eleitoral local.		Não	Sim

PR	Não		Em parte	Os órgãos estaduais é quem recebem os valores de acordo com alguns critérios: 40% do valor do Fundo distribuído de acordo com o número de votos que os deputados federais eleitos tiveram no Estado; 30% na proporção das Bancadas do Senado e Câmara dos Deputados; 30% distribuído de acordo com o interesse da Comissão Executiva Nacional do Partido.	Os órgãos estaduais do partido gerem 70% e a Executiva Nacional gere 30%	Sim	Não		Não	Não	
PRB	Não		Não			Sim	Não		Sim. Executiva Nacional	Não	O partido explicita que os diretórios estaduais não precisarão cumprir a cota de 30% pois isso será realizado pela Executiva Nacional.
PROS	Sim	Candidaturas a deputado federal	Não		As direções partidárias estaduais	Sim	Não		Não	Não	
PRP	Sim	Candidaturas a deputado federal	Não			Sim	Não		Não	Não	

PRTB	Não		Em parte	75% para deputados federais e estaduais; 25% para Presidente, Vice, Governadores, Vices e Senadores. Dos 75%: 80% para candidatos a deputado federal; 20% para candidatos a deputado estadual. Dos 25%: 40% para Presidente/Vice; 40% para Governadores/Vice; 20% para Senadores. Os órgãos estaduais deverão distribuir: 5% igualmente entre os diretórios; 60% de acordo com a votação em 2014; 35% para fomentar novas lideranças.	As direções partidárias estaduais	Sim	Não		Não	Não	
PSB	Sim		Sim	45% para Governador, Senador e Presidente; 55% para Deputados Federal, Estadual e Distrital; 5% para segundo turno. Distribuição: Prioridade de Reeleição; Probabilidade de êxito; Estratégia Político-Eleitoral Nacional para aumento da Bancada na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Governadores.	Direção Nacional	Sim	Não		Não	Não	Deputados estaduais só podem receber recursos se estiverem apoiando (dobradinha) os candidatos a eleição ou reeleição de deputado federal.
PSC	Não		Em parte	30% para mulheres; 19% para campanhas majoritárias; 51% para campanhas proporcionais de candidatos a deputado federal, estaduais ou distritais do PSC ou coligação.		Sim	Não		Não	Não	

PSD	Não		Sim	É feita uma distribuição de montantes de acordo que varia de acordo com as unidades federativas, sem se indicar o critério. Fixa-se um teto máximo para cada cargo, exceto para campanhas de mulheres. Cabe ao órgão estadual, por meio de comissão, definir os critérios de distribuindo, podendo-se priorizar aqueles com maior visibilidade ou projeção eleitoral.	Órgãos partidários nos Estados e Distrito Federal	Sim	Não		Sim. Os órgãos partidários estaduais	Não	Estabelece que o não cumprimento da destinação do mínimo de 30% para as candidatas pode gerar infração disciplinar indicada no art. 78 do Estatuto do PSD
PSDB	Não		Em parte	30% para candidaturas femininas; 23,33% para majoritária nacional; 23,33% para majoritárias estaduais; 23,33% para candidaturas proporcionais de homens.		Sim	Não		Não	Não	
PSL	Sim	Reeleição para Câmara dos Deputados e Senado Federal	Sim	Prioridade de Reeleição; Probabilidade de êxito; Estratégia Político-Eleitoral Nacional para aumento da Bancada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal	Presidente da Comissão Executiva Nacional	Sim	Não		Não	Não	
PSOL	Sim		Sim			Sim	Sim		Não	Em parte	

PSTU	Sim	Eleição à Presidência da República; Eleição de Governadores dos Estados de SP, RJ, MG, CE, RN, PE, PA, SE, RS; Eleição a senadores dos Estados de SP, RJ e MG. Eleição de deputados federais de SP.	Sim	55% para candidatura à Presidente; 15% para candidaturas a Governador, Senadores e Deputados Federais de SP; 6% para candidaturas a Governador e Senadores do RJ; 6% para candidaturas a Governador e Senadores de MG; 3% para cada candidatura a Governador no CE, RN, PE, PA, SE, RS.		Sim	Não		Não	Não	Pela forma de distribuição dos recursos há maior complexidade e de entender como as candidatas mulheres tiveram acesso aos recursos.
PT	Sim	Estratégia político-eleitoral nacional, as prioridades da Direção Nacional e o potencial eleitoral das candidaturas.	Sim	21,22% para Presidente e Vice; mínimo de 15% para candidaturas a Governador; mínimo de 12% para candidaturas a Senador; mínimo de 35% para candidaturas a deputado federal; mínimo de 5% para candidaturas a deputado estadual.	Comissão Executiva Nacional	Sim	Não		Não	Não	
PTB	Sim	Senadores e deputados federais candidatos à reeleição	Sim	O recurso será distribuído de acordo com os votos que o partido obteve na última eleição em cada UF, bem como o número de eleitores. Além disso, cada senador com mandato receberá 1,5 milhão e cada deputado federal com mandato receberá 1,3 milhão; o restante constituirá Fundo de Reserva.	Executiva Nacional	Sim	Sim	38% de acordo com o número de votos válidos por UF; 38% de acordo com o número de eleitores de cada UF; 7,7% para campanhas de estados que não tenha eleito deputadas federais e deputadas estaduais nas últimas eleições; 15% mantido como Fundo de Reserva e com previsão de aplicação em campanhas majoritárias e/ou campanhas estratégicas, segundos turnos ou a título discricionário	Sim. Executiva Nacional	Sim	Quantidade de votos nas últimas eleições, quantidade de eleitores, inexistência de mulheres eleitas ao parlamento estadual ou federal na UF, fundo de reserva para manejo durante a campanha

								do Presidente da Executiva Nacional.			
--	--	--	--	--	--	--	--	---	--	--	--

APÊNDICE IV – COEFICIENTE ELEITORAL POR UNIDADE FEDERATIVA

UF	Número de cadeiras na CD em disputa	Votos Válidos em 2018	Votos para atingir o Coeficiente Eleitoral	Votos para atingir 0,1% do coeficiente eleitoral	Votos para atingir 10% do coeficiente eleitoral
AC	8	424.991	53.124	53	5.312
AL	9	1.458.674	162.075	162	16.207
AP	8	364.871	45.609	46	4.561
AM	8	1.762.933	220.367	220	22.037
BA	39	6.868.013	176.103	176	17.610
CE	22	4.594.520	208.842	209	20.884
DF	8	1.439.876	179.985	180	17.998
ES	10	1.933.018	193.302	193	19.330
GO	17	3.084.824	181.460	181	18.146
MA	18	3.254.688	180.816	181	18.082
MT	8	1.481.262	185.158	185	18.516
MS	8	1.240.027	155.003	155	15.500
MG	53	10.078.120	190.153	190	19.015
PA	17	4.017.949	236.350	236	23.635
PB	12	1.989.377	165.781	166	16.578
PR	30	5.731.922	191.064	191	19.106
PE	25	4.330.375	173.215	173	17.322
PI	10	1.787.802	178.780	179	17.878
RJ	46	7.720.770	167.843	168	16.784
RN	8	1.686.592	210.824	211	21.082

RS	31	5.788.702	186.732	187	18.673
RO	8	783.305	97.913	98	9.791
RR	8	267.491	33.436	33	3.344
SC	16	3.663.271	228.954	229	22.895
SP	70	21.104.181	301.488	301	30.149
SE	8	998.669	124.834	125	12.483
TO	8	715.942	89.493	89	8.949

APÊNDICE V – VALORES MÉDIOS DO FEFC EM RELAÇÃO AO COEFICIENTE ELEITORAL

Partido	Valor Médio Homem Reeleição	Valor Médio Mulher Reeleição	Valor Médio Homem Não Reeleição com até 0,1% do coeficiente	Valor Médio Mulher Não Reeleição com até 0,1% do coeficiente	Valor Médio Homem Não Reeleição com 0,1% a 10% do coeficiente	Valor Médio Mulher Não Reeleição com 0,1% a 10% do coeficiente	Valor Médio Homem Não Reeleição com mais de 10%	Valor Médio Mulher Não Reeleição com mais de 10%
MDB	1.455.630,56	2.218.235,54	25.820,51	16.959,96	80.865,71	125.897,52	455.805,25	399.698,75
PT	887.111,96	999.650,93	79.158,35	121.734,34	36.485,95	84.111,41	478.718,35	517.836,36
PSDB	883.586,50	2.111.684,48	100.000,00	38.106,02	74.114,85	87.957,28	438.741,12	441.175,37
PP	1.374.676,27	1.900.000,00	411.207,50	31.408,45	54.744,05	110.514,31	629.093,39	1.245.170,83
PSB	1.263.698,62	1.355.000,00	378,33	12.500,00	50.731,10	109.840,94	296.991,73	652.857,34
PR	1.205.587,40	1.365.622,53	193,33	10.000,00	71.550,10	92.760,76	593.533,72	490.300,00
PSD	767.639,60		102.564,21	40.425,54	62.263,90	115.787,94	516.456,49	793.404,43
DEM	830.365,80	1.415.517,65	50.469,48	0,00	35.435,42	73.194,40	391.529,77	254.316,25
PRB	818.162,48	1.037.500,00	0,00	7.793,66	23.456,07	57.784,65	651.834,82	916.752,15
PTB	1.288.153,15	1.858.363,50	33.750,00	18.333,33	43.768,84	162.000,57	619.143,19	1.342.851,22
PDT	482.526,98	1.175.000,00	29.799,22	11.874,11	13.288,78	21.277,22	91.601,08	235.687,50
SOLIDARIEDADE	879.665,79		20.352,24	25.122,33	41.312,01	47.948,24	421.930,33	915.000,00
PODE	749.837,86	1.156.538,29	97,61	949,25	6.864,50	51.609,37	292.609,37	1.000.120,00
PSC	731.020,24	1.927.522,67		21.235,00	45.257,46	104.355,57	415.545,90	650.000,00
PC do B	1.111.819,78	1.221.590,44	0,00	5.723,24	15.331,00	76.388,15	801.966,02	796.746,28
CIDADANIA	1.216.509,46	1.168.128,11	4.250,00		58.195,90	78.600,69	366.627,83	299.024,02
PV	200.000,00	1.103.437,84	10.336,52	16.914,82	55.944,92	45.092,77	184.934,63	250.000,00
PSOL	366.721,65	298.597,53	1.971,09	2.900,66	7.196,16	14.693,95	101.359,62	112.505,64
PROS	695.158,05	1.294.401,68	108.039,06	23.540,86	58.743,40	68.584,70	265.053,18	643.615,76
PHS	1.078.290,45		27.963,78	5.569,71	19.671,10	24.986,99	42.563,45	
AVANTE	896.297,41		3.863,27	13.437,50	10.923,41	22.385,97	152.198,04	298.851,33

REDE	725.000,00		2.700,00	977,88	5.149,77	8.729,43	96.645,63	285.500,00
PATRIOTA	414.409,67		1.396,69	2.666,25	6.849,39	23.187,71	147.619,79	150.000,00
PSL	133.188,81		0,00	4.800,88	2.242,09	7.029,83	29.181,61	75.462,41
PTC			5.142,86	7.459,26	22.110,23	30.211,25	349.011,20	443.452,66
PRP			738,60	7.144,44	18.683,51	9.180,93	183.516,57	566,03
DC	0,00		1.045,40	15.875,82	5.728,16	13.633,43	1.214,46	
PMN			0,00	7.348,71	19.059,22	67.296,77	180.397,44	600.000,00
PRTB			3.540,85	7.538,51	2.751,76	4.808,31	66.558,46	20.000,00
PSTU				0,00	1.192,56	3.009,39		
PPL	58.000,00		462,58	1.699,45	1.542,31	4.073,89	0,00	
PCB			11.696,62	1.929,00	13.556,83	20.327,70		
PCO								
PMB			400,00	3.862,92	3.706,12	35.113,83		80.000,00
NOVO			0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
MEDIANA	824.264,14	1.294.401,68	3.702,06	7.666,09	19.365,16	46.520,51	292.609,37	441.175,37

APÊNDICE VI – RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS DA ESCALA DE *LIKERT*

Pergunta	Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo, nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente	Não Apareci	Mediana	Moda
	1	2	3	4	5	6		
Meu partido auxiliou no planejamento e organização da minha campanha eleitoral.	56* (24,03% **)	45 (19,31%)	35 (15,02%)	59 (25,32%)	38 (16,31%)	-	3,00	4
Meu partido doou recursos para financiar minha campanha eleitoral.	39 (16,67%)	26 (11,11%)	33 (14,10%)	80 (34,19%)	56 (23,93%)	-	4,00	4
O dinheiro destinado pelo meu partido foi suficiente para a execução satisfatória da minha campanha.	112 (47,86%)	46 (19,66%)	28 (11,97%)	33 (14,10%)	15 (6,41%)	-	2,00	1
No meu partido, os homens tendem a ser mais beneficiados do que as mulheres.	21 (8,90%)	40 (16,95%)	39 (16,53%)	46 (19,49%)	90 (38,14%)	-	4,00	5
Sem o apoio financeiro do meu partido, eu não teria condições de realizar uma campanha eleitoral.	19 (8,15%)	23 (9,87%)	34 (14,59%)	56 (24,03%)	101 (43,35%)	-	4,00	5
Eu achei justa a forma como o dinheiro foi distribuído entre as candidatas mulheres do meu partido.	96 (40,85%)	55 (23,40%)	32 (13,62%)	29 (12,34%)	23 (9,79%)	-	2,00	1
Eu participei do processo de decisão acerca de quanto dinheiro seria distribuído para os candidatos e candidatas do partido.	124 (52,77%)	56 (23,83%)	19 (8,09%)	20 (8,51%)	16 (6,81%)	-	1,00	1
A cota para o financiamento eleitoral de campanhas de mulheres deve ser mantida.	17 (7,30%)	8 (3,43%)	13 (3,43%)	50 (21,46%)	145 (62,23%)	-	5,00	5

As minhas aparições no horário eleitoral gratuito foram relevantes para que eu conquistasse os votos que obtive.	24 (10,30%)	34 (14,59%)	32 (13,73%)	33 (14,16%)	37 (15,88%)	73 (31,33%)	4,00	6
O horário eleitoral gratuito é uma ferramenta de comunicação essencial para uma campanha eleitoral.	18 (7,69%)	14 (5,98%)	25 (10,68%)	79 (33,76%)	98 (41,88%)	-	4,00	5
Eu achei justa a forma como o tempo em rádio e televisão foi distribuído entre as candidatas mulheres do meu partido.	87 (37,50%)	56 (24,14%)	42 (18,10%)	30 (12,93%)	17 (7,33%)	-	2,00	1
Eu participei do processo de discussão acerca de quanto tempo cada candidato e candidata teria no horário eleitoral gratuito.	121 (51,71%)	58 (24,79%)	27 (11,54%)	19 (8,12%)	9 (3,85%)	-	1,00	1

*Frequência absoluta (fabs)

**Proporção (f%)

APÊNDICE VII – PERCEPÇÃO DE EFICÁCIA DAS FERRAMENTAS DE COMUNICAÇÃO

Ferramenta de Comunicação	Não Respondeu	Eficaz	Muito eficaz	Nada eficaz	Pouco Eficaz	Não utilizei
Página ou Perfil em Redes Sociais	4,2%	35,3%	43,3%	1,3%	10,9%	5,0%
Anúncio Pago em Redes Sociais	6,3%	22,7%	13,9%	1,7%	10,9%	44,5%
Horário Eleitoral Gratuito na Rádio	6,3%	23,9%	10,1%	4,6%	18,9%	36,1%
Horário Eleitoral Gratuito na Televisão	6,7%	23,5%	19,7%	8,0%	12,2%	29,8%
Anúncios pagos em Jornais	6,7%	8,0%	3,4%	2,9%	13,4%	65,5%
Site de Campanha	10,5%	15,1%	11,3%	3,8%	18,1%	41,2%
Folders, Panfletos ou Jornais Próprios	6,7%	31,5%	20,6%	5,5%	18,5%	17,2%
Santinhos ou pequenos impressos	5,5%	36,6%	29,0%	2,9%	23,5%	2,5%
Reuniões e participação em eventos	8,4%	32,8%	33,2%	2,5%	11,8%	11,3%
Aplicativos de conversação, como WhatsApp ou Telegram	4,6%	38,7%	35,7%	2,5%	5,5%	13,0%
Adesivos em Veículos	6,3%	39,1%	16,8%	4,2%	18,9%	14,7%
Placas	9,2%	17,6%	7,6%	2,5%	13,0%	50,0%
Carro de som	6,3%	13,9%	9,7%	2,9%	11,3%	55,9%

APÊNDICE VIII – RELAÇÃO DE ENTREVISTADAS

Nome	Actante	Função	Data e Forma de Entrevista
Luciana Lóssio	A própria	Advogada e ex-ministra do TSE. Principal responsável pela apresentação da Consulta	Entrevista realizada pessoalmente em 20.09.2017
Soraya Santos	A própria	Ocupava a função de deputada federal e o cargo de Coordenadora dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados	Entrevista realizada pessoalmente em 23.09.2019
Vanessa Grazziotin	A própria	Ocupava a função de senadora e o cargo de Procuradora Especial da Mulher do Senado Federal	Entrevista realizada por meio da plataforma <i>Zoom</i> em 24.09.2020
Suprimido*	Procuradoria-Geral Eleitoral	Integrante de área de controle das despesas eleitorais	Entrevista realizada pessoalmente em 12.06.2019
Suprimido*	Tribunal Superior Eleitoral	Integrante de área de gestão de contas partidárias	Entrevista realizada pessoalmente em 12.06.2019
Suprimido*	Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados	Membro da equipe técnica	Entrevista realizada por meio da plataforma <i>Zoom</i> em 25.09.2020
Suprimido*	Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos	Membro da equipe técnica	Entrevista realizada por meio da plataforma <i>Zoom</i> em 25.09.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (MDB)	Integrante do MDB Mulher	Entrevista realizada pessoalmente em 21.07.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (PT)	Integrante da Secretaria Nacional de Mulheres do PT	Entrevista realizada por telefone em 23.09.2019
Suprimido*	Dirigente partidária (DEM)	Integrante do Mulher Democratas	Entrevista realizada pessoalmente em 23.09.2019
Suprimido*	Dirigente partidária (PSDB)	Integrante do PSDB Mulher	Entrevista realizada pelo <i>Zoom</i> em 03.06.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (PRB)	Integrante do Mulheres Republicanas	Entrevista realizada por telefone em 25.09.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (PTB)	Integrante do PTB Mulher	Entrevista realizada por telefone em 25.09.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (CIDADANIA)	Integrante da Executiva Nacional	Entrevista realizada por telefone em 24.09.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (PSC)	Integrante da Executiva Nacional	Entrevista realizada por telefone em 24.09.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (PRTB)	Integrante da Executiva Nacional	Entrevista realizada por telefone em 03.06.2019
Suprimido*	Dirigente partidária (PSTU)	Integrante da Executiva Nacional	Entrevista realizada por telefone em 03.06.2019
Suprimido*	Dirigente partidária (PV)	Integrante da Executiva Nacional	Entrevista realizada pessoalmente em 22.09.2019
Suprimido*	Dirigente partidária (REDE)	Integrante do Elo Mulher	Entrevista realizada pessoalmente em 23.09.2019

Suprimido*	Dirigente partidária (PCdoB)	Integrante da Sec. Nacional de Mulheres do PCdoB	Entrevista realizada por meio da plataforma <i>Zoom</i> em 24.09.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (PPL)	Integrante da Executiva Nacional	Entrevista realizada por telefone em 28.09.2020
Suprimido*	Dirigente partidária (PATRIOTAS)	Integrante do Patriotas Mulher	Entrevista realizada por telefone em 28.09.2020
Ligia Fabris	CEPIA/FGV Rio de Janeiro	Foi a representante da CEPIA/FGV Rio de Janeiro como <i>amicus curie</i> no julgamento da ADI 5617	Entrevista realizada por telefone em 23/12/2020

*Os nomes foram suprimidos em virtude de ter sido informado que se tratava de entrevista anônima e confidencial, permitindo que as participantes tivessem liberdade em relatar o contexto e a participação da instituição que integravam no processo de gestão e fiscalização das ações afirmativas.

APÊNDICE IX – RELAÇÃO DE PARTICIPANTES NA REUNIÃO DE 27.11.2018

Local: Anexo II, Plenário 3, Câmara dos Deputados

Horário: 17h19 a 20h42

	Nome	Situação	Partido
1	Soraya Santos	Deputada federal reeleita e Coordenadora dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados	PR
2	Yeda Crusius	Deputada federal não reeleita e Presidente do PSDB Mulher	PSDB
3	Clarissa Garotinho	Deputada federal reeleita	PROS
4	Leandre Dal Ponte	Deputada federal reeleita	PV
5	Tereza Nelma	Deputada federal recém-eleita	PSDB
6	Benedita da Silva	Deputada federal reeleita	PT
7	Rose Modesto	Deputada federal recém-eleita	PSDB
8	Greyce Elias	Deputada federal recém-eleita	AVANTE
9	Flávia Arruda	Deputada federal recém-eleita	PR
10	Celina Leão	Deputada federal recém-eleita	CIDADANIA
11	Jaqueline Cassol	Deputada federal recém-eleita	PP
12	Liziane Bayer	Deputada federal recém-eleita	PSB
13	Luciana Lóssio	Advogada e ex-ministra do TSE	Sem partido
14	Flávia Morais	Deputada federal reeleita	PDT
15	Flordelis	Deputada federal recém-eleita	PSD
16	Carmen Zanotto	Deputada federal reeleita	CIDADANIA
17	Policia Katia Sastre	Deputada federal recém-eleita	PR
18	Margarete Coelho	Deputada federal recém-eleita	PP
19	Daniela do Waguinho	Deputada federal recém-eleita	PMDB
20	Luísa Canziani	Deputada federal recém-eleita	PTB
21	Soraya Manato	Deputada federal recém-eleita	PSL
22	Major Fabiana	Deputada federal recém-eleita	PSL
23	Norma Ayub	Deputada federal reeleita	DEM
24	Mara Rocha	Deputada federal recém-eleita	PSDB
25	Júlia Marinho	Deputada federal recém-eleita	PSC
26	Paula Belmonte	Deputada federal recém-eleita	CIDADANIA
27	Jéssica Sales	Deputada federal reeleita	PMDB
28	Mariana Carvalho	Deputada federal reeleita	PSDB
29	Rosângela Gomes	Deputada federal reeleita	PRB

APÊNDICE X – QUESTIONÁRIO APLICADO

Esta pesquisa está sendo desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, e tem por objetivo compreender a execução das ações afirmativas criadas pela Justiça Eleitoral para incentivar a eleição de mulheres no Brasil. A pesquisa possui o apoio da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados.

O questionário é anônimo e distribuído às mulheres que concorreram ao cargo de deputada federal em 2018, por isso não há necessidade de identificar seu nome ou dados pessoais. Para respondê-lo, você não levará mais do que 8 minutos.

Todas as informações são confidenciais e serão analisadas apenas por pesquisadoras e pesquisadores, sendo sua finalidade exclusivamente científica.

COMO FUNCIONA O QUESTIONÁRIO

O questionário possui duas partes. A primeira é composta por uma sequência de afirmações. Para cada afirmação, você deverá responder o seu grau de concordância com ela.

A segunda parte do questionário é composta por uma série de perguntas, as quais deverão ser respondidas com o que se pede (ex: sim ou não).

Agradecemos desde já pelas suas respostas. Elas são essenciais para fornecer subsídios que sejam capazes de aprimorar as normas em vigor no país voltadas aos direitos das mulheres.

Pedimos a gentileza de que o questionário seja respondido no prazo de 5 dias após seu recebimento.

Item	Pergunta	Opção de Resposta
1	Você concorreu ao cargo de deputada federal nas eleições de 2018?	<ul style="list-style-type: none">• Sim• Não
2	Meu partido auxiliou no planejamento e organização da minha campanha eleitoral.	<ul style="list-style-type: none">• Concordo totalmente• Concordo• Nem concordo, nem discordo• Discordo• Discordo totalmente
3	Meu partido doou recursos para financiar minha campanha eleitoral.	<ul style="list-style-type: none">• Concordo totalmente• Concordo• Nem concordo, nem discordo• Discordo• Discordo totalmente
4	O dinheiro destinado pelo meu partido foi suficiente para a execução satisfatória da minha campanha.	<ul style="list-style-type: none">• Concordo totalmente• Concordo• Nem concordo, nem discordo• Discordo• Discordo totalmente
5	No meu partido, os homens tendem a ser mais beneficiados do que as mulheres.	<ul style="list-style-type: none">• Concordo totalmente• Concordo• Nem concordo, nem discordo• Discordo• Discordo totalmente
6	Sem o apoio financeiro do meu partido, eu não teria condições de realizar uma campanha eleitoral.	<ul style="list-style-type: none">• Concordo totalmente• Concordo• Nem concordo, nem discordo• Discordo• Discordo totalmente

7	Eu achei justa a forma como o dinheiro foi distribuído entre as candidatas mulheres do meu partido.	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente
8	Eu participei do processo de decisão acerca de quanto dinheiro seria distribuído para os candidatos e candidatas do partido.	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente
9	A cota para o financiamento eleitoral de campanhas de mulheres deve ser mantida.	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente
10	As minhas aparições no horário eleitoral gratuito foram relevantes para que eu conquistasse os votos que obtive.	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente • Não apareci
11	O horário eleitoral gratuito é uma ferramenta de comunicação essencial para uma campanha eleitoral.	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente
12	Eu achei justa a forma como o tempo em rádio e televisão foi distribuído entre as candidatas mulheres do meu partido.	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente
13	Eu participei do processo de discussão acerca de quanto tempo cada candidato e candidata teria no horário eleitoral gratuito.	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente
14	Durante sua campanha, você contratou ou contou com a ajuda de algum profissional de comunicação ou marketing?	<ul style="list-style-type: none"> • Concordo totalmente • Concordo • Nem concordo, nem discordo • Discordo • Discordo totalmente
15	Assinale quais ferramentas de comunicação foram, na sua opinião, as mais eficazes e as menos eficazes para a divulgação da sua campanha em 2018.	<ul style="list-style-type: none"> • Página ou Perfil em Redes Sociais • Anúncio Pago em Redes Sociais • Horário Eleitoral Gratuito na Rádio • Horário Eleitoral Gratuito na Televisão • Anúncios pagos em Jornais • Site de Campanha • Folders, Panfletos ou Jornais Próprios • Santinhos ou pequenos impressos

		<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões e participação em eventos • Aplicativos de conversação, como Whatsapp ou <u>Telegram</u> • Adesivos em Veículos • Placas • Carro de som
16	Antes da sua campanha, você participou de alguma atividade do partido voltada à formação política de mulheres?	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não • Não me lembro
17	Antes da eleição, você sabia que os partidos são obrigados a destinarem ao menos 30% do dinheiro que recebem do Fundo Eleitoral para as candidaturas de mulheres?	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não
18	Antes da eleição, você sabia que os partidos são obrigados a destinarem ao menos 30% do tempo a que têm direito no horário eleitoral gratuito para exibir as candidatas mulheres?	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não
19	Você integra a Executiva ou algum cargo de direção no seu partido?	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não
20	Você já ocupou algum cargo eletivo ou político antes das últimas eleições?	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não
21	Algum parente próximo ocupa ou já ocupou cargo político eletivo?	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não
22	Em política se costuma falar em esquerda e direita. Em que ponto da escala abaixo você considera que se encaixa seu posicionamento político.	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não
23	Qual sua opinião sobre a eficácia da destinação obrigatória de recursos do Fundo Eleitoral e tempo no horário eleitoral gratuito para o aumento da participação política de mulheres?	Pergunta aberta
24	Por qual partido você concorreu nas eleições de 2018?	Lista de partidos
25	Em qual estado você mora?	Lista de UF

APÊNDICE XI – ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRIGENTES PARTIDÁRIAS

Olá,

Em primeiro lugar, quero agradecer por ter aceitado conversar comigo.

Eu sou Gerson Scheidweiler, sou doutorando da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, da Linha de Políticas de Comunicação e de Cultura, com pesquisa orientada pela Dra. Nélia Del Bianco, sobre a participação das mulheres na política, com foco no acesso ao Fundo Eleitoral e ao Horário Eleitoral Gratuito pelas candidatas.

A entrevista que iremos realizar é do tipo semiestruturada, tem finalidade exclusivamente acadêmica e seu nome não será mencionado, garantido o anonimato, inclusive do partido o qual a sra. integra.

Pergunto, em primeiro lugar questiono se a sra. está de acordo com a realização da pesquisa. Em segundo lugar, se está de acordo com que a entrevista seja gravada para fins de gravação.

Categoria	Pergunta
Percepção sobre a representação feminina na política	1) Quais motivos levam o Brasil a ainda possuir baixos índices de mulheres eleitas para cargos políticos?
Dificuldades enfrentadas na pelas mulheres dentro do partido	2) A presença das mulheres e dos homens nas executivas e cargos de direção no seu partido são equilibradas? 3) No seu partido, as mulheres são preteridas durante as tomadas de decisão?
Dinâmicas de decisão sobre a distribuição de recursos do FEFC e HGPE	4) De que forma o partido se organizou para decidir como distribuiria entre os candidatos e candidatas os recursos do Fundo Eleitoral? 5) Qual foi a participação órgão de representação feminina do partido durante a distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral? 6) De que forma o partido se organizou para decidir como distribuiria entre os candidatos o tempo no horário eleitoral gratuito? 7) Qual foi a participação do órgão de representação feminina do partido durante a definição do tempo de rádio e televisão destinadas às mulheres? 8) O partido deu algum suporte para que as mulheres pudessem gravar o horário eleitoral ou fazer materiais de campanha? 9) O que você acha determinante para que uma mulher tenha mais ou menos acesso ao Fundo Eleitoral e ao Tempo no Horário Eleitoral Gratuito?
Percepção geral sobre a política de cotas	10) Você considera efetiva a política de obrigar os partidos a destinarem no mínimo 30% do Fundo Eleitoral e do Horário Eleitoral Gratuito para o aumento de mulheres eleitas?
Extra	11) Você vê essas ações afirmativas mais como um direito das mulheres candidatas ou como um recurso estratégico partidário?

APÊNDICE XII – DETALHAMENTO DAS REDES

Rede de Constituição das Ações Afirmativas Nós (Nodes)

Nó (<i>Actante</i>)	Ação	Cosmo
Lei 13.165/2015	Institui um teto de investimento em mulheres candidatas com recursos do Fundo Partidário reservado para as eleições.	Peça jurídica que movimenta a rede
PGR	Apresenta a ADI 5617 questionando indicando a inconstitucionalidade do teto de investimento em mulheres.	Interessado na inconstitucionalidade do teto investimento em mulheres
ADI 5617	Instrumento jurídico que busca determinar a inconstitucionalidade do teto de investimento em mulheres.	Peça jurídica que movimenta a rede
ABRADEP	Entidade que ingressa no processo de julgamento da ADI 5617 para defender o pedido da PGR.	Interessado na inconstitucionalidade do teto investimento em mulheres
CEPIA/FGV Direito Rio	Entidade que ingressa no processo de julgamento da ADI 5617 para defender o pedido da PGR.	Interessado na inconstitucionalidade do teto investimento em mulheres
Min. Edson Fachin	Relator da ADI 5617 no STF.	Polo técnico cuja atuação demonstrou ser favorável às mulheres
Consulta	Instrumento jurídico que busca aplicar a decisão do STF na ADI 5617 também ao FEFC e ao HGPE.	Peça jurídica que movimenta a rede
Proc. Mulher Senado Federal	Órgão colegiado de senadoras que articula o ambiente político para que as decisões da Justiça sejam favoráveis às mulheres.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Sec. Mulher Câmara dos Deputados	Órgão colegiado de deputadas federais que articula o ambiente político para que as decisões da Justiça sejam favoráveis às mulheres.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
TSE	Corte superior que julga a Consulta.	Polo técnico cuja atuação demonstrou ser favorável às mulheres
STF	Corte superior que julga a ADI 5617.	Polo técnico cuja atuação demonstrou ser favorável às mulheres
Min. Rosa Weber	Relatora da Consulta no TSE.	Polo técnico cuja atuação demonstrou ser favorável às mulheres
FEFC	Fundo público criado para financiar as campanhas eleitorais no Brasil que está sendo submetida à política de cotas para mulheres.	Política pública sendo submetida à medida de correção

Grupo Senadoras	Grupo de senadoras que assinam a Consulta e articulam junto ao TSE que a decisão da Corte seja favorável às mulheres.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Grupo Deputadas	Grupo de deputadas federais que assinam a Consulta e articulam junto ao TSE que a decisão da Corte seja favorável às mulheres.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Câmara dos Deputados	Casa Legislativa que aprova a Lei 13.165/2015 e defende a sua constitucionalidade.	Interessado na manutenção do teto investimento em mulheres
Senado Federal	Casa Legislativa que aprova a Lei 13.165/2015 e defende a sua constitucionalidade.	Interessado na manutenção do teto investimento em mulheres
Resolução 23575/2018	Norma produzida pelo TSE orientando o acesso do FEFC e dando informações sobre o uso pelas mulheres.	Peça jurídica que movimenta a rede
Luciana Lóssio	Ex-ministra do TSE e Advogada que articula a ADI 5617 e redige a Consulta.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Grupo de Advogadas	Grupo de advogadas que assinam a consulta junto de Luciana Lóssio.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Soraya Santos	Coordenadora dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, cuja atuação organizou as reuniões para sensibilização das Cortes Superiores.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Vanessa Grazziotin	Procuradora da Mulher do Senado Federal, cuja atuação deu viabilidade à apresentação da Consulta.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
CEDAW	Documento mencionado várias vezes nos documentos de tramitação da ADI 5617 como apontando sentido contrário ao estabelecimento de limites para atuação política das mulheres.	Interessado na inconstitucionalidade do teto investimento em mulheres
Presidência da República	Órgão que sanciona a Lei 13.165/2015 e reforça sua constitucionalidade.	Interessado na manutenção do teto investimento em mulheres
Congresso Nacional	Órgão que reúne a Câmara dos Deputados e o Senado Federal e representa junto à ADI 5617.	Interessado na manutenção do teto investimento em mulheres
Lei 13.487/2017	Lei que extingue a propaganda partidária e cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.	Peça jurídica que movimenta a rede
Constituição Federal	Documento mencionado várias vezes nos documentos de tramitação da ADI 5617 como apontando sentido contrário ao estabelecimento de limites para atuação política das mulheres .	Polo técnico cuja atuação demonstrou ser favorável às mulheres

HGPE	Política pública de comunicação que está sendo submetida à política de cotas para mulheres.	Política pública sendo submetida à medida de correção
ONU Mulheres	Agência multilateral que participa de algumas reuniões junto às dirigentes partidárias e cortes superiores.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Mulheres do Brasil	Organização social que participa de reuniões junto às cortes superiores.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
FIMPP	Fórum de dirigentes partidárias mulheres que se reuniram esporadicamente para traçar estratégias para aprovação e implementação da Consulta.	Articulação de esforços para decisão favorável às mulheres na Consulta
Romero Jucá	Articulador no Congresso Nacional para aprovação do FEFC e cuja atuação instituiu limites para atuação das mulheres.	Interessado na inconstitucionalidade do teto investimento em mulheres
AGU	Órgão do Governo Federal que indicou não poder a Justiça estabelecer novas regras no ordenamento jurídico.	Interessado na inconstitucionalidade do teto investimento em mulheres
Raquel Dodge	Procuradora-Geral da República que participou de reuniões junto às deputadas, senadoras e a ministra Rosa Weber para análise da Consulta.	Polo técnico cuja atuação demonstrou ser favorável às mulheres

Arestas (*Edges*)

<i>Actante A</i>	<i>Actante B</i>	Translação
Lei 13.165/2015	PGR	A gera ação de B
PGR	ADI 5617	A elabora B
ADI 5617	Lei 13.165/2015	A influencia B
Lei 13.165/2015	Congresso Nacional	A é aprovada por B
Congresso Nacional	Senado Federal	A representa B no STF
Congresso Nacional	Câmara dos Deputados	A representa B no STF
ADI 5617	CEPIA/FGV Direito Rio	B atua na tramitação de A, defendendo sua aprovação
ADI 5617	ABRADEP	B atua na tramitação de A, defendendo sua aprovação
ADI 5617	Presidência da República	B atua na tramitação de A, defendendo sua não aprovação
ADI 5617	CEDAW	B integra os argumentos contidos em A
ADI 5617	Constituição Federal	B integra os argumentos contidos em A
ADI 5617	STF	B julga A
ADI 5617	Min. Edson Fachin	B relata e aprova A
ADI 5617	Congresso Nacional	B atua na tramitação de A, defendendo sua não aprovação
ADI 5617	AGU	B atua na tramitação de A, defendendo sua não aprovação

ADI 5617	Presidência da República	B atua na tramitação de A, defendendo sua não aprovação
ADI 5617	Consulta	A fornece subsídios para a criação de B
Consulta	Lei 13.487/2017	B fornece subsídios para a criação de A
Consulta	TSE	A é apresentada para B
Consulta	Grupo Deputadas	B endossa A
Consulta	Grupo Senadoras	B endossa A
Grupo Deputadas	Soraya Santos	B endossa
Grupo Senadoras	Vanessa Grazziotin	B endossa A
Vanessa Grazziotin	Proc. Mulher Senado Federal	A representa B
Soraya Santos	Sec. Mulher Câmara dos Deputados	A representa B
Sec. Mulher Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	A integra B
Proc. Mulher Senado Federal	Senado Federal	A integra B
Consulta	Grupo de Advogadas	A é elaborada por B
Grupo de Advogadas	Luciana Lóssio	A é elaborada por B
Luciana Lóssio	Vanessa Grazziotin	A articula com B
Luciana Lóssio	Soraya Santos	A articula com B
Vanessa Grazziotin	Soraya Santos	A e B articulam-se mutuamente
Consulta	Min. Rosa Weber	A é relatada e aprovada por B
Proc. Mulher Senado Federal	Mulheres do Brasil	A mobiliza B para dar suporte à apreciação da Consulta
Proc. Mulher Senado Federal	ONU Mulheres	A mobiliza B para dar suporte à apreciação da Consulta
Sec. Mulher Câmara dos Deputados	Mulheres do Brasil	A mobiliza B para dar suporte à apreciação da Consulta
Lei 13.487/2017	Sen. Romero Jucá	A é apresentado e aprovação é articulada por B
Sen. Romero Jucá	Vanessa Grazziotin	A interage com B nas articulações da Lei 13.487/2017
Sec. Mulher Câmara dos Deputados	FIMPP	A mobiliza B para dar suporte à apreciação da Consulta
Lei 13.487/2017	FEFC	A dá subsídios para criação de B
Consulta	FEFC	A regula B
Consulta	HGPE	A regula B
ADI 5617	Resolução 23.575/2018	A dá subsídios para apresentação de B
TSE	Resolução 23.575/2018	A elabora B
Min. Edson Fachin	STF	A integra B
Constituição Federal	STF	A é suporte para ações de B
TSE	Min. Rosa Weber	B integra A

Rede de Execução do FEFC

Nós (Nodes)

Nó (<i>Actante</i>)	Ação	Cosmo de Agregação/Acordo
Consulta	Instrumento que regula e dá origem à rede.	Normatização e Controle

TSE	Instituição que aprova a Consulta e distribui recursos aos partidos políticos, mediante o cumprimento de regras.	Normatização e Controle
FEFC	Fundo público criado para financiar as campanhas eleitorais no Brasil.	Cooperação técnica para formatação do FEFC
Governo Federal	Define o montante de recurso que será alocado no FEFC.	Organização para operacionalização política do Orçamento do FEFC
Congresso Nacional	Debata e aprova o montante de recurso alocado no FEFC.	Organização para operacionalização política do Orçamento do FEFC
Lei 13.487/2017	Cria o FEFC.	Cooperação técnica para formatação do FEFC
Partidos Nacionais	Distribuem os recursos do FEFC aos candidatos e candidatas.	Influência na distribuição
Presidentes Estaduais	Orientam a divisão entre candidatos e candidatas.	Influência local na distribuição
Comissões Executivas Nacionais	Define os critérios de definição dos recursos financeiros provenientes do FEFC.	Influência na distribuição
Instância Nac. de Mulheres	Atua para forçar o partido a cumprir as cotas para mulheres, e em alguns casos, contribui com a definição de critérios de distribuição.	Defesa das cotas
Res. Partidárias	Tornam públicos os critérios de distribuição.	Influência na distribuição
Executivas Estaduais	Integram lideranças políticas estaduais com interesses na distribuição de recursos, representando um segundo nível de decisão.	Influência local na distribuição
Banco do Brasil	Instituição financeira que recebe e operacionaliza a distribuição dos montantes financeiros.	Cooperação técnica para formatação do FEFC
Candidatas Reeleição	Recebem maiores recursos financeiros.	Influência na distribuição
Candidatos Reeleição	Recebem maiores recursos financeiros.	Influência na distribuição
Candidatos Altas Chances	Recebem maiores recursos financeiros, após distribuído aos candidatos à reeleição.	Menor influência na distribuição
Candidatas Altas Chances	Recebem maiores recursos financeiros, após distribuído às candidatas à reeleição.	Menor influência na distribuição
Candidatos Baixas Chances	Recebem recursos financeiros, após distribuído aos candidatos à reeleição às candidatas com altas chances.	Menor influência na distribuição
Candidatas Baixas Chances	Recebem recursos financeiros, após distribuído às candidatas à reeleição e às candidatas com altas chances (ou não recebem).	Menor influência na distribuição
Tesouro Nacional	Reserva os recursos financeiros e recebe de volta o que não for utilizado.	Cooperação técnica para formatação do FEFC
LDO	Define diretrizes para a formulação do Orçamento Público.	Cooperação técnica para formatação do FEFC
PLOA	Propõe valores para compor o Orçamento Público.	Cooperação técnica para formatação do FEFC

LOA	Define os valores do Orçamento Público.	Cooperação técnica para formatação do FEFC
Instancia Est. de Mulheres	Atua em parceria com a instância nacional para fazer com que as mulheres do partido tenham a garantia de seus direitos.	Defesa das cotas

Arestas (Edges)

<i>Actante A</i>	<i>Actante B</i>	Translação
LDO	Governo Federal	A é sancionado por B
LDO	PLOA	A subsidia criação de B
Governo Federal	PLOA	A apresenta B
PLOA	LOA	A se transforma em B
LOA	Tesouro Nacional	A determina ações de B
Tesouro Nacional	Banco do Brasil	A envia recursos para B
Tesouro Nacional	TSE	A informa B da disponibilidade
TSE	Banco do Brasil	A influencia ações de B
TSE	Partidos Nacionais	A distribui recursos para B
Partidos Nacionais	CEN (Comissões Ex. Nacionais)	A organiza reunião de B
CEN (Comissões Ex. Nacionais)	Res. Partidárias	A elabora B
CEN (Comissões Ex. Nacionais)	Instancia Nac. de Mulheres	A ouve B
Partidos Nacionais	Instancia Nac. de Mulheres	A é integrado por B
Res. Partidárias	TSE	A é encaminhado a B
Congresso Nacional	PLOA	A discute B
Congresso Nacional	LOA	A aprova B
Governo Federal	LOA	A sanciona e executa B
Partidos Nacionais	Partidos Estaduais	A envia orientações a B
Partidos Estaduais	CEE (Comissões Ex. Estaduais)	A organiza B
CEE (Comissões Ex. Estaduais)	IFE (Instâncias Fem. Estaduais)	A ouve B
Partidos Nacionais	Banco do Brasil	A recebe recursos por meio de B
Partidos Estaduais	Candidatas Reeleição	A distribui recursos para B
Partidos Estaduais	Candidatos Reeleição	A distribui recursos para B
Partidos Estaduais	Candidatas Altas Chances	A distribui recursos para B
Partidos Estaduais	Candidatos Altas Chances	A distribui recursos para B
Partidos Estaduais	Candidatas Baixas Chances	A distribui recursos para B
Partidos Estaduais	Candidatos Baixas Chances	A distribui recursos para B
Partidos Nacionais	Candidatas Reeleição	A distribui recursos para B
Partidos Nacionais	Candidatos Reeleição	A distribui recursos para B
Instancia Nac. de Mulheres	Candidatas Reeleição	A possui relacionamento com B
IFE (Instâncias Fem. Estaduais)	Candidatas Reeleição	A possui relacionamento com B
Candidatas Reeleição	Tesouro Nacional	A devolve recursos a B
Candidatas Reeleição	Tesouro Nacional	A devolve recursos a B
Candidatas Altas Chances	Tesouro Nacional	A devolve recursos a B
Candidatos Altas Chances	Tesouro Nacional	A devolve recursos a B
Candidatas Baixas Chances	Tesouro Nacional	A devolve recursos a B

Candidatos Baixas Chances	Tesouro Nacional	A devolve recursos a B
Consulta	LEI FEFC	A cria ação em B
Consulta	TSE	A exige ação de B
Instancia Nac. de Mulheres	IFE (Instâncias Fem. Estaduais)	A orienta B
LEI FEFC	TSE	A exige ação de B
LEI FEFC	Partidos Nacionais	A exige ação de B
FEFC	Consulta	Execução de A é condicionada por B
FEFC	Tesouro Nacional	A é preparada por B
FEFC	TSE	A é inicialmente controlada por B
FEFC	Partidos Nacionais	A é executada por B
CEN (Comissões Ex. Nacionais)	Partidos Nacionais	A integra B
LDO	Congresso Nacional	A é aprovada por B
LDO	FEFC	A define diretrizes para B
PLQA	FEFC	A define montante de B

Rede de Execução do HGPE

Nós (Nodes)

Nó (Actante)	Ação	Cosmo de Agregação/Acordo
Consulta	Instrumento que regula e dá origem à rede.	Organização do ambiente normativo
TSE	Instituição que aprova a Consulta e distribui recursos aos partidos políticos, mediante o cumprimento de regras.	Organização do ambiente normativo
Plano de Mídia TSE	Documento que indica quanto tempo cada partido terá direito de acordo com composição do parlamento.	Organização do ambiente normativo
Partido Nacional	Dá orientações gerais para cumprimento da cota de mulheres.	Definidores de orientações gerais no âmbito da agremiação
Plano de Mídia TRE	Documento que indica quanto tempo cada partido terá direito de acordo com os partidos em disputa e a agregação em coligações, além da ordem de exibição.	Organização do ambiente normativo
Lei das Eleições	Define as regras de veiculação do HGPE.	Organização do ambiente normativo
Presidente Estadual	Considerado o indivíduo que mais influência a rede em virtude da sua posição e dos interesses político-partidários no Estado.	Decisão direta sobre as estratégias de distribuição de candidaturas/mídias
Sec. Comunicação	Agente que organiza as gravações dos programas/inserções e prepara os mapas de mídia no âmbito dos partidos.	Decisão direta sobre as estratégias de distribuição de candidaturas/mídias
Sec. Organização	Agente que se relaciona com as candidatas e candidatos para organização das listas eleitorais, que possui influência sobre a distribuição de tempo.	Decisão direta sobre as estratégias de distribuição de candidaturas/mídias
Candidatas Reeleição	Possuem maior acesso ao HGPE e conseguem influenciar o processo de distribuição de mídias.	Decisão direta sobre as estratégias de distribuição de candidaturas/mídias
Candidatos Reeleição	Possuem maior acesso ao HGPE e conseguem influenciar o processo de distribuição de mídias.	Decisão direta sobre as estratégias de distribuição de candidaturas/mídias

Candidatas Altas Chances	Possuem maior acesso ao HGPE.	Luta pelo acesso à visibilidade
Candidatos Altas Chances	Possuem maior acesso ao HGPE.	Luta pelo acesso à visibilidade
Candidatos Baixas Chances	Possuem pouco acesso ao HGPE (pequena frequência de veiculação).	Luta pelo acesso à visibilidade
Candidatas Baixas Chances	Possuem pouco ou nenhum acesso ao HGPE (não veiculação ou pequena frequência de veiculação).	Luta pelo acesso à visibilidade
Produtoras	Produzem os materiais de áudio e audiovisuais e, por isso, acabam definindo as condições técnicas e estéticas dos conteúdos veiculados no HGPE.	Operacionalização técnica do HGPE
TRE	Organiza reuniões com emissoras e partidos para organizar o HGPE e o fluxo de distribuição de mídias.	Organização do ambiente normativo
Rádios Estaduais	Emissoras de rádio com cobertura estadual.	Operacionalização técnica do HGPE
Televisões Estaduais	Emissoras de televisão com cobertura estadual.	Operacionalização técnica do HGPE
Rádios Locais	Emissoras de rádio com atuação localizada em determinada região ou rádios comunitárias.	Operacionalização técnica do HGPE
Televisões Locais	Emissoras de televisão com atuação localizada em determinada região.	Operacionalização técnica do HGPE
Instância Feminina Nac.	Órgão de mulheres que busca fazer com que o partido cumpra as orientações do TSE.	Definidores de orientações gerais no âmbito da agremiação
Instância Feminina Est.	Órgão de mulheres que busca fazer com que o partido cumpra as orientações do TSE, com menor poder de influência.	Definidores de orientações gerais no âmbito da agremiação
Mapa de Mídia	Documento que define a alocação dos programas e inserções na programação da emissora.	Decisão direta sobre as estratégias de distribuição de candidaturas/mídias
Executiva Estadual	Diretório estadual do partido político que tem influência sobre quem comporá o HGPE.	Decisão direta sobre as estratégias de distribuição de candidaturas/mídias
HGPE	Espaço midiático estabelecido na programação de rádios e emissoras para veiculação de propaganda eleitoral conforme determinação da Lei das Eleições.	Operacionalização técnica do HGPE

Arestas (Edges)

Actante A	Actante B	Translação
Consulta	TSE	A influencia ações de B
TSE	Plano de Mídia TSE	A elabora B
Partido Nacional	Plano de Mídia TSE	A baliza-se por B
Plano de Mídia TSE	Plano de Mídia TRE	A influencia elaboração de B
Lei das Eleições	TSE	A influencia ações de B
Plano de Mídia TRE	Presidente Estadual	A é recebido por B
Sec. de Organização	Presidente Estadual	A articula-se com B
Sec. de Organização	Candidatas Reeleição	A organiza lista com B
Sec. de Organização	Candidatos Reeleição	A organiza lista com B
Sec. de Organização	Candidatas Altas Chances	A organiza lista com B
Sec. de Organização	Candidatas Altas Chances	A organiza lista com B

Sec. de Organização	Candidatas Baixas Chances	A organiza lista com B
Sec. de Organização	Candidatos Baixas Chances	A organiza lista com B
Sec. de Comunicação	Candidatas Reeleição	A organiza gravação de B
Sec. de Comunicação	Candidatos Reeleição	A organiza gravação de B
Sec. de Comunicação	Candidatas Altas Chances	A organiza gravação de B
Sec. de Comunicação	Candidatas Altas Chances	A organiza gravação de B
Sec. de Comunicação	Candidatas Baixas Chances	A organiza gravação de B
Sec. de Comunicação	Candidatos Baixas Chances	A organiza gravação de B
Sec. de Comunicação	Produtoras	A organiza gravação de B
TRE	Televisões Locais	A reúne-se com B
TRE	Televisões Estaduais	A reúne-se com B
Sec. de Comunicação	Televisões Locais	A envia mídias para B
Sec. de Comunicação	Televisões Estaduais	A envia mídias para B
Produtoras	Televisões Locais	A produz de acordo com B
Produtoras	Televisões Estaduais	A produz de acordo com B
TRE	Rádios Estaduais	A reúne-se com B
TRE	Rádios Locais	A reúne-se com B
Sec. de Comunicação	Rádios Estaduais	A envia mídias para B
Sec. de Comunicação	Rádios Locais	A envia mídias para B
Produtoras	Rádios Estaduais	A produz de acordo com B
Produtoras	Rádios Locais	A produz de acordo com B
Partidos Nacionais	Instancia Nac. de Mulheres	A ouve B
Presidente Estadual	Instância Fem. Est.	A ouve B
Mapa de Mídia	Sec. de Comunicação	A é elaborado por B
Executivas Estaduais	Presidente Estadual	A integra B
HGPE	Televisões Locais	A é excutado por B
HGPE	Televisões Estaduais	A é excutado por B
HGPE	Rádios Estaduais	A é excutado por B
HGPE	Rádios Locais	A é excutado por B
Mapa de Mídia	Televisões Locais	A orienta ação de B
Mapa de Mídia	Televisões Estaduais	A orienta ação de B
Mapa de Mídia	Rádios Estaduais	A orienta ação de B
Mapa de Mídia	Rádios Locais	A orienta ação de B
Executiva Estadual	Sec. Organização	A orienta ação de B
Executiva Estadual	Sec. Comunicação	A orienta ação de B
Plano de Mídia TSE	TRE	A orienta ação de B
Candidatas Reeleição	Executiva Estadual	A integra B
Candidatos Reeleição	Executiva Estadual	A integra B

Rede de Fiscalização do FEFC

Nós (Nodes)

Nó (Actante)	Ação	Cosmo de Agregação/Acordo
TSE	Órgão julga as contas de candidaturas à Presidente da República e julga a distribuição do FEFC, além de	Normatização e fiscalização

	manter sistemas de aferição de doações e gastos, disponibilizando-o à sociedade.	
Consulta	Documento exige que, na prestação de contas, seja aferida distribuição mínima às mulheres.	Normatização e fiscalização
Partidos Nacionais	São diretamente fiscalizados pelo TSE.	Sob fiscalização da distribuição
Partidos Estaduais	São diretamente fiscalizados pelo TRE.	Sob fiscalização da distribuição
MPE	Atua ativamente no processamento de denúncias e investigando inadequações por conta própria.	Normatização e fiscalização
TRE	Órgão julga as contas das demais candidaturas e dos partidos políticos estaduais.	Normatização e fiscalização
Movimentos Sociais	Atuam na defesa da Consulta, buscando exercer controle social sobre o cumprimento por parte dos partidos nacionais.	Controle social
Candidatas Reeleição	São diretamente fiscalizadas.	Sob fiscalização individual
Candidatas Altas Chances	São diretamente fiscalizadas.	Sob fiscalização individual
Candidatas Baixas Chances	São diretamente fiscalizadas.	Sob fiscalização individual
Imprensa	Investigam a execução da Consulta e produzem informações que são subsídios para a investigação pela Justiça e MPE.	Controle social
Academia	Investigam a execução da Consulta e produzem conhecimentos, <i>a posteriori</i> , sobre o processo de distribuição.	Controle social

Arestas (Edges)

<i>Actante A</i>	<i>Actante B</i>	Translação
Consulta	TSE	A exige ação de B
TSE	Partidos Nacionais	A fiscaliza B
TSE	TRE	A cria procedimentos em B
TRE	Candidatas à Reeleição	A fiscaliza B
TRE	Candidatas Altas Chances	A fiscaliza B
TRE	Candidatas Baixas Chances	A fiscaliza B
Movimentos Sociais	Presidente Estadual	A faz fiscalização difusa de B
Movimentos Sociais	Partidos Nacionais	A faz fiscalização difusa de B
Academia	Partidos Nacionais	A investiga ação de B
Academia	Partido Estadual	A investiga ação de B
Imprensa	Partidos Nacionais	A investiga ação de B
Imprensa	Partido Estadual	A investiga ação de B
MPE	Partidos Nacionais	A investiga ação de B
MPE	Partido Estadual	A investiga ação de B
TRE	Partido Estadual	A investiga ação de B
MPE	TSE	A coopera com B
MPE	TRE	A coopera com B

Rede de Fiscalização do HGPE

Nós (*Nodes*)

Nó (<i>Actante</i>)	Ação	Cosmo de Agregação/Acordo
Ministério Público Eleitoral	Denuncia e fiscaliza, no âmbito dos estados, o cumprimento da Lei das Eleições e da Consulta.	Normatização e fiscalização
HGPE	Espaço onde a materialidade da controvérsia é visível e passível de investigação.	-
Academia	Coleta imagens do HGPE para aferir o cumprimento da Consulta.	Controle social
Movimentos Sociais	Exercem controle social para que partidos sejam estimulados ao cumprimento da Consulta	Controle social
Partido Estadual	Responsável pelo cumprimento ou descumprimento da Consulta.	Sob fiscalização da operação política
TRE	Agente que não é capaz de fiscalizar o cumprimento da Consulta, dada a quantidade de questões a resolver, mas atua quando for estimulado a agir.	Normatização e fiscalização
Candidatas Não-Contempladas	Sua insatisfação propicia o surgimento de denúncias.	Controle social
Emissoras de Rádio	São fiscalizadas apenas no que se refere à veiculação do HGPE, mas não da cota para mulheres.	Sob fiscalização da operação técnica
Emissoras de Televisão	São fiscalizadas apenas no que se refere à veiculação do HGPE, mas não da cota para mulheres. A fiscalização é mais viável do que em relação às emissoras de rádio, dada a menor quantidade de emissoras.	Sob fiscalização da operação técnica

Arestas (*Edges*)

<i>Actante A</i>	<i>Actante B</i>	Translação
MPE	HGPE	A acompanha veiculação de B
Academia	HGPE	A acompanha veiculação de B
Movimentos Sociais	HGPE	A acompanha veiculação de B
Academia	Partido Estadual	A investiga ação de B
Movimentos Sociais	Partido Estadual	A denuncia B
TRE	HGPE	A organiza B
Candidatas Não Contempladas	Academia	A denuncia B
MPE	TRE	A coopera com B
Candidatas Não Contempladas	Movimentos Sociais	A recorre à B
Academia	MPE	A coopera com B
Movimentos Sociais	MPE	A coopera com B
MPE	Partido Estadual	A denuncia B
TRE	Emissoras de Televisão	A fiscaliza ações de B
TRE	Emissoras de Rádio	A fiscaliza ações de B