

FRAUDE ÀS COTAS DE GÊNERO: UM ESTUDO DE CASO

Fraud to gender quotas: a case study

Adriana Soares Alcântara*

Roberta Laena Costa Jucá**

Recebido em: 25/07/2022

Aprovado em: 31/10/2022

* Doutoranda em Planejamento e Políticas Públicas na Universidade Estadual do Ceará, Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Servidora do TRE-CE e componente da Comissão de Participação Feminina. (asoares@tre-ce.jus.br)

** Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Analista Judiciária do TRE-CE, Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral e componente da Comissão de Participação Feminina. (robertalaena@tre-ce.jus.br)

Resumo

As disputas eleitorais brasileiras aos cargos proporcionais são permeadas de problemas quanto ao cumprimento das cotas de gênero. Os partidos políticos burlam a norma eleitoral que prevê o mínimo de 30% de cada gênero nas listas de candidaturas e registram candidatas fictícias apenas para atendimento da exigência legal, aumentando a desigualdade de gênero e passando a mensagem de que mulheres não servem à política. Nesse contexto, este artigo analisa julgados proferidos em um caso de fraude à cota de gênero ocorrido no município de Croatá/CE, partindo da hipótese de que as decisões judiciais podem influenciar o comportamento partidário nessa temática. Para tanto, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o estudo de caso como método.

Palavras-chave: Fraude. Cota de gênero. Estudo de caso.

Abstract

Brazilian electoral disputes for proportional positions are permeated by problems regarding compliance with gender quotas. Political parties circumvent the electoral norm that provides for a minimum of 30% of each gender on the candidacies lists and register fictitious candidates, just to meet the legal requirement, increasing gender inequality and sending the message that women do not serve politics. In this context, this article analyzes judgments handed down in a case of fraud to the gender quota that occurred in the municipality of Croatá/CE, based on the hypothesis that judicial decisions can influence party behavior on this subject. Therefore, we carried out bibliographic and documental research, using the case study as a method.

Keywords: Fraud. Gender quotas. Case study.

Introdução

Desde a obrigatoriedade da reserva de cotas de gênero nas eleições proporcionais brasileiras, estabelecida em 2009, as agremiações partidárias vêm incrementando formas de burla a essa ação afirmativa, cujo objetivo é minimizar a desigualdade de gênero na política. O uso de candidaturas fictícias, aquelas em que as mulheres candidatas não possuem real intenção na disputa ou sequer consentem com o registro, preenche a cota exigida pela norma eleitoral, mas afronta o seu objetivo.

Em 2019, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proferiu decisão paradigmática sobre o tema. No Recurso Especial n. 193-92/PI, a Corte reconheceu a fraude à cota de gênero no município de Valença, no Piauí, notadamente pela semelhança nos registros de campanha das candidatas e pelo ínfimo número de votos por elas obtidos. A partir desse caso, muitas situações similares foram julgadas – ou ainda estão *sub judice* – na mesma linha de entendimento pela Justiça Eleitoral em todo o Brasil.

É nesse contexto que o presente artigo se debruça sobre os julgados proferidos em duas instâncias da Justiça Eleitoral na Ação de Investigação Judicial Eleitoral de n. 0600306-17.2020.6.06.0074, proposta pela Representante do Ministério Público Eleitoral no município de Croatá/CE. Realiza-se uma análise jurídico-social das decisões de primeiro e segundo grau com o intuito de fortalecer o debate e de incentivar as análises comparativas dos julgados na Justiça Eleitoral, para além da repetição de ementas. A hipótese a ser testada na presente pesquisa é de que as decisões judiciais proferidas nas ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) servem de meio de análise jurídica e social das candidaturas femininas, permitindo a mudança no comportamento dos partidos políticos e no tipo de informação distribuída às candidatas.

Entendemos que se faz necessário o monitoramento das ações de investigação judicial eleitoral apresentadas para apurar práticas de fraude às cotas de gênero. O acompanhamento e o mapeamento de sua interposição e tramitação, bem como dos resultados de julgamento podem trazer resultados importantes para a representação feminina e para a organização partidária como um todo.

O artigo divide-se em três tópicos: o primeiro resume os incentivos institucionais brasileiros para a participação da mulher na política, com

destaque para o estabelecimento das cotas; o segundo descreve a ação de investigação judicial eleitoral como instrumento para a apurar as fraudes às cotas de gênero; o terceiro tópico faz uma análise jurídico-social da AIJE n. 306-17, do município cearense de Croatá, julgada procedente em primeiro grau com decisão confirmada à unanimidade pelo Pleno de julgamentos do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Para tanto, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o estudo de caso como método.

1 Incentivos institucionais à participação política feminina

Vários são os incentivos institucionais para a redução dos custos da participação feminina no cenário político brasileiro. Consoante pesquisa de Alcântara, Pessoa Jr. e Parente (2020), a legislação vigente traz diversos incentivos para a maior participação da mulher na política.

Os incentivos financeiros são estabelecidos pelas Leis n. 9096/95,¹ n. 13.487/2017² e n. 13.488/2017,³ com distribuição de percentuais do Fundo Partidário e do FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, e têm o claro objetivo de incrementar a participação feminina. Cita-se, também, o art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, que prevê a aplicação de recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, reservando à Secretaria da Mulher a criação e a execução dos referidos programas ou, a instituto presidido pela Secretaria da Mulher, em nível nacional. O percentual mínimo é de 5% do total dos recursos.⁴

¹ Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

² Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.

³ Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.

⁴ Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - 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.

O FEFC foi criado no ano de 2017 para suprir a ausência das doações feitas por pessoas jurídicas. É disciplinado pela Resolução n. 23.605/2019⁵ e tem a sua distribuição orientada pelo resultado das eleições anteriores para os cargos de deputado federal e senador. Com a edição da Emenda Constitucional n. 111/2019,⁶ passa a contemplar o repasse em dobro em função de votos dados aos candidatos negros e às candidatas. Com relação às candidaturas femininas de cada partido, há a obrigação de aplicação de percentual não inferior a 30% a partir de um critério de proporcionalidade.

Por ocasião das prestações de contas de eleições e de exercícios financeiros das agremiações partidárias, há a previsão normativa da fiscalização, por parte da Justiça Eleitoral, da aplicação dos percentuais estabelecidos nas normas referidas. Todavia, isso não impede o descumprimento das exigências, conforme se observa nos julgamentos proferidos que resultam em sanções aos partidos políticos (BERTOLIN; CARVALHO, 2021). Inclusive, cabe salientar que a edição de Emenda Constitucional n. 117,⁷ não obstante tenha inserido na Constituição Federal previsões de aplicação de recursos que já constavam nas normas eleitorais, anistiou os partidos que deixaram de repassar os recursos no percentual referido. Consoante o art.3º da EC n.117/2022:

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

⁵ Res. Nº 23.605 de 1712.2019 – Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

⁶ Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.

⁷ Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

Nesse mesmo sentido, registramos o julgamento no REspEl n. 0605216-26, julgado em 02.06.2022, sob a relatoria do Ministro Sérgio Silveira Banhos.⁸

Percebemos, pois, mais um incentivo institucional à participação das mulheres na política que não vem conseguindo ser concretizado na prática. Ao que parece, há uma aliança institucional com vistas a minimizar o impacto da legislação; os partidos devem investir no estímulo às mulheres, mas, se nada fizerem, não há problema, a própria legislação acoberta a situação, o que acaba tornando esse incentivo uma letra morta.

A propaganda eleitoral também pode ser utilizada como instrumento de incentivo: a reserva de tempo nas inserções partidárias – prevista na Res. n. 23.679/2022⁹ – para a promoção e difusão da participação política das mulheres é um exemplo de incentivo institucional. Os §§1º e 2º do art. 3º trazem a obrigatoriedade de que as inserções “promovam e difundam de forma efetiva a participação das mulheres na política, sendo insuficiente, para essa finalidade específica, a aparição de filiadas e detentoras de mandato eletivo tratando de assuntos diversos”. Não há previsão de fiscalização da utilização de 30% do tempo ou ainda quaisquer sanções na hipótese de desobediência, ausências que podem fazer as exigências caírem no vazio.

O estabelecimento das cotas de gênero nas eleições proporcionais brasileiras, visto como ação afirmativa ou ainda como política pública, foi inserido na Lei n. 9.504/97,¹⁰ repetindo a estipulação prevista na Lei n. 9.100/95.¹¹ Observa-se que a previsão de reserva de 30% das vagas não surtiu muito efeito e foi substituída pelo termo “preencher”: os partidos deveriam, então, preencher as vagas com candidatas mulheres. Esta inovação veio com o advento da Lei n. 12.034/2009.¹²

⁸ REspEL n. 0605216-26: O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, para reduzir a sanção de suspensão das quotas do Fundo Partidário para o período de um mês, bem como para excluir a determinação de ressarcimento ao erário do valor que deixou de ser aplicado nas candidaturas femininas, mantendo a desaprovção das contas do partido, nos termos do voto do Relator. Vencidos parcialmente os Ministros Alexandre de Moraes e Mauro Campbell Marques.

⁹ Res. 23.679/21 - Regulamenta a propaganda partidária gratuita em rádio e televisão realizada por meio de inserções nos intervalos da programação normal das emissoras.

¹⁰ Estabelece normas para as eleições.

¹¹ Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências.

¹² Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

Observa-se que mais de uma década se passou entre a edição da n. Lei 9.504/1997 e a sua alteração, em 2009. Se o estabelecimento de cotas pode ser considerado como uma verdadeira política pública, segundo Bolognesi (2012), por que uma década separa a sua criação de uma alteração tão substancial?

Bolognesi (2012, p. 115) sustenta que não basta candidatar-se, há outros aspectos que devem ser considerados para que a política pública tenha sucesso. O autor relaciona o tempo de dedicação da mulher à política, o exercício de tarefas de cuidado de terceiros e o modo de existir das listas de candidaturas, destacando a importância das cotas e afirmando que a política de cotas como política pública tem impacto positivo na participação e no recrutamento de mulheres na política. Entretanto, o autor frisa a importância do papel dos partidos políticos na implementação desta política, em afirmativa que é repercutida por Caminotti e Freidenberg (2016, p. 124).

Para as autoras, a quantidade de candidaturas efetivas, a existência de listas fechadas e as sanções aos que deixarem de cumprir as cotas são propriedades que condicionam a efetividade das cotas. Definem que

Las cuotas de género son medidas que promueven la inclusion de mujeres em las candidaturas partidárias para revertir patrones históricos de discriminacion. Com sus variantes, estas medidas estan presentes em más de cien países que se diferenciam tanto em su organización política – sistemas parlamentários y presidencialistas, unitários y federales – como em sus niveles de desarrollo. (CAMINOTTI; FREIDENBERG, 2016, p. 123)

Na pesquisa empreendida sobre a força das cotas de gênero, as autoras analisam as regras aplicadas na Argentina e no México e constataam como os resultados são diferentes a partir do desenho utilizado. Há, no estudo, uma análise sobre a força das cotas e a construção de um índice para tanto, o Índice de Fortaleza das Cotas (IFC), mensurado pelos seguintes critérios: a) tamanho da cota; b) mandado de posição; c) previsão de penalidades; d) alcance; e e) ausência de válvula de escape.

Acerca da relevância do papel das agremiações partidárias para a implementação das cotas, defendemos em pesquisa anterior uma necessária e urgente mudança de comportamento dos partidos.

Concordando com a tese da necessária boa-fé das cúpulas partidárias, sem deixar de apontar a enorme resistência ainda existente no Brasil, defendemos que “uma mudança na cena partidária desde os feminismos poderia ser um bom caminho para o resgate da valorização da própria política como elemento democrático fundante da vida em sociedade [...]” (LAENA, 2020, p. 300).

Ainda assim, outra indagação se mostra pertinente e atual: passados mais de 25 anos do surgimento dessa política pública, por que essa medida não resultou em uma participação mais numerosa de mulheres na política? Temos hoje, em 2022, uma média de 15% de mulheres no Legislativo e de 12% nas prefeituras, sendo irrisório o número de mulheres nos governos estaduais, a demonstrar o longo o caminho para os 30% previstos pela política pública. Por qual motivo?

Se pode ser verdade que somente uma mudança radical do sistema – de reserva de candidaturas para reserva de assentos – poderia resolver essa problemática, é certo que as cotas de gênero são um bom incentivo institucional à participação feminina na política. O problema está na burla ao desenho vigente: os partidos registram mulheres de forma fictícia apenas para cumprimento da norma, algumas vezes sem o consentimento das candidatas, mas também mediante coação, indução a erro e outras formas.¹³ Há uma grave violência política de gênero nesses registros fictícios, a passar a mensagem de que mulheres não são aptas à esfera pública.

Como *res* sem valor, somos utilizadas como mercadoria eleitoral para que os partidos perpetuem a masculinidade no poder. A cada eleição, muitas mulheres são inscritas como candidatas sem nenhuma intenção real no pleito – em alguns casos, sem nem mesmo saber que estão se candidatando a um cargo eletivo.

[...]

Nessa dinâmica, há a configuração de uma fraude eleitoral praticada pelos partidos políticos, com a finalidade de garantir que seus candidatos reais – majoritariamente homens – participem da disputa eleitoral. Sem compromisso com a lei e com as regras morais, tampouco com o princípio constitucional da igualdade de gênero, essas entidades usam mulheres para viabilizarem o deferimento do registro das chapas e a eleição dos concorrentes de seu interesse. (LAENA, 2020, P. 147)

¹³ Acerca da tipologia das candidaturas fictícias de mulheres, conferir LAENA, 2020.

Todos esses incentivos institucionais demonstram uma intenção social de mudança em prol da igualdade de gênero da política. São avanços legais que mostram o que queremos e apontam um horizonte possível. O diagnóstico dos obstáculos enfrentados por todos eles nos parece um bom caminho de investigação na busca por melhorias.

2 A ação de investigação judicial eleitoral como procedimento para apurar a fraude às cotas de gênero

A fraude à cota de gênero pode ser investigada tanto no bojo de Ação de Impugnação de Mandado Eletivo (AIME) como em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). A AIME, prevista na Constituição de 1988, terá lugar em caso de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude ocorridos na campanha eleitoral; por seu turno, a AIJE é prevista no art. 22 da Lei Complementar 64/90¹⁴ para combater o abuso de poder econômico ou político, assim como o abuso no uso dos meios de comunicação social nas eleições brasileiras.

Como salienta Marcos Minami (2022), a AIME exsurge como meio processual mais adequado para investigar a burla dos partidos à cota de gênero, já que o cerne da investigação dessas situações reside na fraude. Todavia, é pacificado o entendimento de que é possível o uso das AIJEs para o mesmo fim, considerando que o abuso de poder deve ser entendido de forma ampla para abranger as fraudes, incluindo a fraude à cota de gênero.

Essa previsão de ajuizamento das ações de investigação judicial para investigar a prática de fraude às cotas de gênero consta no REspe n. 243-42.2012.6.18.0024/PI, julgado em 16.08.2016 pelo Ministro Henrique Neves da Silva. A decisão se refere às eleições de 2012 e abre a possibilidade do uso da AIJE em razão da constatação da fraude, reformando entendimento do Regional piauiense.

O REspe n. 193-92/PI da relatoria do Ministro Jorge Mussi, encerrado em 17.09.2019, segue a mesma linha de entendimento:

O mesmo raciocínio incide na hipótese de fraude, que, embora não prevista de forma expressa no mencionado dispositivo, também pode ser apurada em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)

¹⁴ Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

por afronta à higidez do pleito. (Recurso Especial Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Referido acórdão também ratifica a existência da fraude e sustenta a cassação da totalidade das candidaturas de duas coligações que se utilizaram de candidatas fictícias. É considerado *leading case*: a partir deste julgado, restou pacificado na jurisprudência nacional o entendimento segundo o qual caracteriza fraude, para fins eleitorais, a burla à cota de gênero de 30% das candidaturas, e referida fraude, em eleições proporcionais, implica a cassação de todos os candidatos e candidatas registrados(as) pela legenda ou pela coligação.

Para caracterização da fraude, a decisão considerou o quantitativo de votos e os gastos com propaganda das cinco candidatas fictícias envolvidas:

[...] a extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil, nos seguintes termos: '[...] uma única compra de combustível e pagamento de serviços jurídico e contábil, utilizando-se de recursos financeiros próprios; todos os registros de bens estimáveis referem-se à cessão de uma moto e serviços de motoristas [...] Todos os abastecimentos foram feitos no mesmo estabelecimento [...] em valores não muito divergentes [...]'. (Recurso Especial Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Por essa decisão, todas as pessoas beneficiadas pela fraude sofreram penalidade de perda do registro, independentemente de prova de participação ou anuência. Firmou-se, assim, posicionamento pela prescindibilidade da análise do elemento subjetivo para a incidência desse tipo de sanção:

evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima. (Recurso Especial

Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Ao final, a Corte eleitoral expressa a conclusão pela configuração da fraude, destacando o escopo inclusivo da ação afirmativa:

caracteriza fraude, para fins eleitorais, a burla à quota mínima de gênero de 30% de candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97), em verdadeira afronta ao princípio da isonomia (art. 5º, I, da CF/88), e, ainda, aos esforços envidados pelo legislador, pela Justiça e pela sociedade para eliminar toda e qualquer conduta que, direta ou indiretamente, diminua ou exclua o relevante e imprescindível papel das mulheres no cotidiano pessoal, profissional e político do país. (Recurso Especial Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Após a decisão paradigma, observamos que os julgamentos recentes do TSE deram margem, em um pequeno intervalo de tempo, à interposição de ações e à busca pela redução das desigualdades no que se refere à participação da mulher na política. A partir das eleições municipais de 2020, portanto, observamos a interposição de muitas AIJEs no primeiro grau de jurisdição.

A Justiça Eleitoral no Ceará, por exemplo, recebeu cerca de 60 ações e, até o mês de julho de 2022, foram julgadas 55 ações pelo Tribunal Regional Eleitoral, das quais 14 pela cassação dos mandatos.

Para este estudo de caso, vamos analisar o julgamento proferido na AIJE n. 06.00306-17.2020.6.06.0074, do município de Croatá/CE. Pretendemos detalhar elementos jurídicos e sociais dos julgados, com o intuito de comprovar que o mapeamento das ações se faz necessário e que as decisões de cassação são fundamentais para uma mudança de cultura partidária.

3 O caso de Croatá/CE – anotações sobre a AIJE n. 306-17

A AIJE n. 0600306-17.2020.6.06.0074 foi proposta pela representante do Ministério Público de Croatá, município pertencente à 74ª Zona Eleitoral. Foram representados(as) por fraude à cota de gênero

sete homens candidatos e três mulheres candidatas, todos(as) filiados(as) Partido Social Democrático (PSD).

Conforme o Registro de candidatura do PSD em Croatá, as candidaturas cumpriam a exigência constante no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997. Observa-se, a princípio, que a apresentação das candidaturas em obediência ao percentual exigido não diz muito acerca do cumprimento do objetivo constante na norma. Sendo comum a prática do registro de candidaturas fictícias pelos partidos, a verdade é que o registro formal de uma lista contendo 30% de candidatas mulheres representa muito pouco em termos de inclusão democrática, que é a finalidade da cota como ação afirmativa.

Conforme a inicial, a representante ministerial identificou candidatas aos cargos de vereador que não concorreram de modo efetivo nas eleições de 2020 e instaurou o Procedimento Preparatório Eleitoral para apurar as candidaturas fictícias das três mulheres candidatas, aqui nominadas de *candidata 1*, *candidata 2* e *candidata 3*. As acusações de fraude se basearam na inexistência de despesas com material de campanha e na realização de propaganda eleitoral em rede social em favor de três homens candidatos, no caso aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador do município de Croatá. Anota-se que a *candidata 1*, que teve seu nome na urna registrado fazendo referência ao marido candidato a vereador, não recebeu voto. A *candidata 2* também recebeu nenhum voto; e a *candidata 3* recebeu apenas um voto.

As alegações da promotora eleitoral foram contestadas pelo PSD, que afirmou que as candidaturas foram registradas com a intenção inicial de serem efetivas. A defesa sustentou, ainda que: a candidatura da *candidata 1* pretendia substituir a candidatura do marido na hipótese de indeferimento, uma vez que ele possuía alguns processos que poderiam obstaculizar a pretensão; a candidatura da *candidata 2* teria sido atravessada por problemas pessoais, que motivaram sua desistência, embora não tenha formalizado a renúncia em concorrer; e, por fim, a candidatura da *candidata 3* teria sido efetiva, mas suas pretensões teriam sido “duramente confrontadas com a realidade”. Repete-se com aspas a expressão utilizada pela defesa das representadas que – metaforicamente e ainda que não seja o seu objetivo – traduz as dificuldades enfrentadas pelas candidatas: a realidade de todo o procedimento com vistas à eleição para cargos públicos não é fácil, sobretudo para mulheres.

Ademais, para a representante do Ministério Público, caracterizada a fraude que possibilitou o registro, a disputa e a recepção dos votos que deram ao partido impugnado o quociente partidário capaz de eleger o candidato eleito, é necessário desconstruir os mandatos obtidos a partir do censurável expediente.

A decisão proferida em primeiro grau de jurisdição acolheu as alegativas e reconheceu que o caso em exame configurou fraude:

O caso dos autos, claramente, se amolda ao julgado: nas únicas três candidaturas, a votação foi pífia (apenas uma delas logrou um único voto); uma das candidatas expressamente enfatizou que iniciou corrida eleitoral contra seu próprio companheiro, tendo feito campanha em prol deste; nenhuma delas gastou com propaganda eleitoral, inobstante tenham pago advogado e contador, R\$ 500,00 a cada, a despeito da insuficiência de recursos expressamente declarada pela candidata 3. (PJE – AIJE n. 0699306-17, Juízo da 74ª Zona Eleitoral de Guaraciaba do Norte, decisão proferida em 2.2.2021)

Não só a pouca votação foi considerada para a caracterização da fraude de que se fala, de modo que a julgadora, analisando a prestação de contas das três candidatas, entendeu que havia detalhes indicativos da prática da conduta: utilização de recursos no mesmo valor e pagamentos aos profissionais referidos com depósitos não identificados, no mesmo valor e efetivados na mesma data.

Confirmando o entendimento constante em julgados recentes do TSE, a juíza eleitoral da 74ª Zona de Guaraciaba do Norte entendeu por aplicar a sanção de inelegibilidade por oito anos aos nomes envolvidos na fraude configurada: as três candidatas mulheres e um candidato homem.

Reitera-se, assim, a importância de que os detalhes de cada ação sejam considerados para a caracterização da fraude às cotas de gênero e que as decisões sejam analisadas de modo a permitir a compreensão do comportamento dos atores envolvidos: partidos, candidatas(os) e órgãos da Justiça Eleitoral.

Neste ponto, trazemos à colação o entendimento de Fairclough (2016) sobre o emprego da análise de discurso como forma de análise social. Os julgamentos podem ser considerados definidores de mudança de entendimento ou, ainda, como mudança de comportamento.

Importante, pois, atribuir responsabilidades às instituições pelas mudanças nos comportamentos sociais.

Em segundo grau de jurisdição, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará¹⁵ confirmou a decisão primeira. Considerou o relator ser inegável que o fomento e a ampliação da participação feminina são grandes desafios da democracia brasileira. Analisou, em seguida, a atuação político-eleitoral das candidatas e a inexistência de quaisquer atos de campanha, nem mesmo em redes sociais, de modo que ficou claro que elas não teriam buscado os votos de eleitores e eleitoras. Ratificou o entendimento de que todas as candidaturas vinculadas ao DRAP – Demonstrativo de Regularidade Partidária – deveriam ser cassadas com a consequente retotalização dos votos.

Por fim, em trecho do voto transcrito na ementa, asseverou que a fraude na cota de gênero ocorre de forma corriqueira “diante da reconhecida dificuldade de se localizar mulheres com interesse político”, afirmação que comprova a reprodução de estereótipos que carecem de mais investigações e convidam à reflexão acerca da inserção da mulher no espaço público, dominado por homens.

Essa afirmação constante do acórdão talvez seja a resposta mais alegada pelos partidos políticos em todo o Brasil: não há mulheres interessadas em política. Além da incorreção, porque claramente há mulheres que desejam e querem a vida política, a frase desconsidera todos o peso da divisão sexual do trabalho que atribui às mulheres uma sobrecarga de atribuições e as coloca em situação de total desvantagem em relação aos homens.

De fato, muitas mulheres que poderiam participar das disputas eleitorais, que se interessam pela política partidária e almejam cargos de representação não possuem condições reais de optar pela vida pública. Imaginemos a situação de uma mãe solo, que trabalha por dois expedientes e cuida da casa, de filhos e filhas, muitas vezes também de familiares em idade avançada. Por mais interesse pela política que ela tenha, a realidade de vida torna essa vontade apenas um desejo, dado o custo social a ser enfrentado em caso de opção pela vida pública. Ou seja, não se trata apenas de vontade, mas de possuir condições.

Então, quando um representante partidário – normalmente homem – afirmar que não há mulheres interessadas, devemos responder com uma pergunta: o que a sua agremiação partidária faz para estimular, incentivar e financiar mulheres na política? Quantas

¹⁵ RE 0600306-17.2020.6.06.0074, julgado em 05.5.2021.

capacitações e eventos em prol da participação feminina o seu partido já organizou? Há quanto tempo a sua entidade prepara mulheres para a vida partidária?

Sabemos que, via de regra, as respostas não serão animadoras. Pesquisas¹⁶ sobre a vida partidária no país mostram a falta de investimento em candidaturas femininas, consideradas pouco viáveis, porque mulheres não possuem capital político. Também há dados mostrando que as agremiações não cumprem a regra que determina a destinação dos 5% do Fundo Partidário para ações de incentivo à participação das mulheres na política. Infelizmente, o cenário é este e não será diverso enquanto não tivermos uma educação para igualdade e uma mudança cultural em relação aos papéis de gênero na sociedade (BERTOLIN; CARVALHO, 2021).

Por isso, entender o que há por trás da invisibilidade feminina na política e em várias outras searas é um grande passo para compreendermos em que medida a igualdade formal passa a ser um problema. Sobre o assunto, Kritsch (2012) faz a defesa da abordagem diferenciada das mulheres. Para ela,

Igualdade de gênero pode não significar igualdade entre os sexos. Quando mães trabalhadoras – responsáveis ainda pelo cuidado da casa – adentram a competição por mercado de trabalho, seu fardo é imensamente mais pesado que aquele dos homens com os quais elas pretendem concorrer. Por isso, é importante saber se o sexo foi levado em conta quando se pensou a instituição ou a/o ocupante do cargo, pois igualdade não pode ser alcançada quando se permite que os homens elaborem a maior parte dos papéis e posições sociais relevantes com base numa preferência de gênero, isto é, de acordo com seus interesses (masculinos). (KRITSCH, 2012, p.20)

Voltando a nossa hipótese – *decisões judiciais proferidas nas ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) servem de meio de análise jurídica e social das candidaturas femininas, permitindo a mudança no comportamento dos partidos políticos e no tipo de informação distribuída às candidatas* –, temos, nesse caso, duas observações a destacar.

Primeiro, que a decisão reconhecedora da fraude à cota de gênero, em razão da prova robusta dos autos de ausência de campanha

¹⁶ Sobre o tema, conferir: ARAÚJO, 2005; MERLO, 2018.

real e considerando a ínfima quantidade de votos das candidatas fictícias, serve como análise social das candidaturas femininas e pode ser um importante instrumento de mudança do comportamento partidário. O detalhamento da situação, a narrativa constante dos autos e a análise das provas consistentes sobre os fatos ocorridos, tudo constitui elemento importante de exame social das práticas existentes em todas as candidaturas, notadamente em relação às mulheres candidatas. E, claro, a decisão pelo reconhecimento do ilícito e pela cassação servem de exemplo, indicando o que os partidos não devem fazer nos pleitos vindouros.

A cada decisão proferida com esses detalhamentos, mostrando como ocorre a fraude, mais registros oficiais temos acerca da situação. As ações são uma espécie de mapeamento dos fatos, a demonstrar a relação entre partidos políticos e mulheres nesse processo de disputa eleitoral e a confirmar o sexismo, o machismo e até mesmo a misoginia existente no âmbito dessas entidades, que ainda tanto resistem a mais mulheres na política. Então, sim, nossa hipótese se comprova e entendemos que essas decisões podem coibir futuras práticas fraudulentas.

Por outro lado, um segundo ponto deve ser sublinhado: é preocupante que uma decisão judicial reproduza estereótipos de gênero, como esse da suposta falta de interesse das mulheres pela política, como uma espécie de justificativa para o ato praticado. Dizer expressamente que não há mulheres dispostas à vida política é justificar o uso de candidaturas fictícias e legitimar esse tipo de violência política de gênero.

A despeito da mensagem positiva que a cassação passa para a sociedade, a afirmação de ser reconhecida a dificuldade de encontrar mulheres, sem uma explanação mais aprofundada sobre o tema, pode minar toda a força do exemplo que se tem nas ações judiciais. Como esperar um novo comportamento partidário quando o próprio Poder Judiciário justifica, em decisão, a prática da fraude?

Nesse ponto, então, nossa hipótese falha. Não há um novo horizonte possível para os partidos políticos enquanto o entendimento institucional for este. Ou nos educamos como sociedade para termos um outro olhar sobre os gêneros ou falharemos por muito tempo.

Considerações finais

Transcorridos mais de 25 anos da implementação das cotas de gênero nas disputas eleitorais para os cargos proporcionais no Brasil, a sub-representação das mulheres na política ainda é uma infeliz realidade. Agremiações partidárias insistem na burla à legislação, cooptando e registrando candidatas fictícias, sem intenção real na disputa, em vez de estimular, capacitar e financiar mulheres com interesse e capacidade de assumirem candidaturas reais.

Em razão disso, desde 2019, após paradigmática decisão do TSE no caso de Valença, no Piauí, tribunais eleitorais em todo o país estão analisando e julgando ações que tem por objeto a fraude à cota de gênero. Neste estudo de caso, nos detivemos nas decisões proferidas na Ação de Investigação Judicial Eleitoral de n. 0600306-17.2020.6.06.0074, que apurou uma fraude ocorrida no município de Croatá/CE.

A partir de uma análise textual dos dois julgamentos, em primeira instância e no TRE-CE, concluímos que as decisões consistem em meios de análise do *modus operandi* dessa conduta fraudulenta e violenta das candidaturas fictícias, servindo de mapeamento de uma prática naturalizada e ainda pouco compreendida pela sociedade. Se é certo que ainda há uma certa dificuldade de diagnóstico desses casos, tais julgamentos se mostram promissores instrumentos desse necessário desvelamento.

Para além disso, as decisões são uma mensagem aos partidos políticos: essa violência política das candidaturas fictícias não será mais tolerada. Por isso mesmo, é lamentável e até mesmo contraditória a reprodução de estereótipos de gênero no bojo dos julgados. Justificar o ilícito na suposta ausência de mulheres interessadas, ainda que haja configuração da fraude e aplicação de sanção, reforça o imaginário social que dissocia mulheres da esfera pública e do poder político institucional e fortalece o argumento dos partidos que continuam priorizando candidatos homens.

O certo é que, para que tenhamos mais mulheres na política, considerando o sistema brasileiro de listas abertas de candidaturas, é imperiosa e urgente uma mudança cultural. Mulheres candidatas não devem mais aceitar o papel fictício nas disputas eleitorais, partidos políticos precisam estimular e financiar candidatas reais, representantes do Ministério Público devem investigar todos os casos

suspeitos a cada pleito e integrantes do Poder Judiciário precisam incorporar estudos de gênero na fundamentação das decisões. E, claro, toda a sociedade precisa se abrir para uma total reconfiguração das relações sociais, incorporando posturas, práticas e discursos outros, pautados na diversidade e na igualdade e que, sobretudo, tenham a paridade de gênero como meta.

Referências

ALCÂNTARA, Adriana Soares; PARENTE, Francisco Josenio Camelo; CHAVES, José Raulino, Participação feminina e aporte normativo. *In: Eleição municipal de 2020: cenários, disputas e resultados políticos*. Fortaleza: Edmeta, 2021.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, 2005, p. 193-215. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3724/2972>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; CARVALHO, André Norberto Carbone de. Participação feminina na política: uma pesquisa sobre o descumprimento do programa partidário de incentivo à participação da mulher. *In: Representatividade feminina e relações de poder*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2021. p. 38-59.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Revista Paraná Eleitoral*, v. 1, n. 2, pp.113-129, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 24 jul. 2022.

CAMINOTTI, Mariana. FREIDENBERG, Flavia. Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres em los âmbitos subnacionales em Argentina y Mexico. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, n. 228, 2016, pp.121-144. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/49291>. Acesso em: 24 jul. 2022.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. 2. ed. Brasília: UnB, 2019.

KRITSCH, Raquel. O gênero do público. *In*: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Teoria política e feminismo**: abordagens brasileiras. Vinhedo: Horizonte, 2012. p. 17-44.

LAENA, Roberta. **Fictícias**: candidaturas de mulheres e violência política de gênero. Fortaleza: Radiadora, 2020.

MERLO, Marina. **Mulheres tomando partido e partidos fazendo candidatas**: a atuação partidária na trajetória das eleitas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MINAMI, Marcos Youji. **Diálogos sobre o direito eleitoral**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

Como citar este artigo:

ALCÂNTARA, Adriana Soares; LAENA, Roberta. Fraude às cotas de gênero: um estudo de caso. Brasília, DF, **Estudos Eleitorais**, v. 16, n. 1, p. 139-157, jan./jul. 2022.