

*Temas Livres*

## Racismo e representação política: a cota para pessoas negras na distribuição de recursos e as eleições de 2020 em Salvador

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.3.8>

 **Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho**

Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador (UCSal) e líder do Grupo de Pesquisa Constituição, Política e Instituições Judiciais - CPIJ (DGP/CNPq).

E-mail: [douglas.zaidan@pro.ucsal.br](mailto:douglas.zaidan@pro.ucsal.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8366-9006>

 **Cristiane Gomes dos Santos**

Servidora do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Graduada em História (UFBA) e em Direito Universidade Católica do Salvador (UCSal). Pós-graduada em Direito Eleitoral e em Gestão Pública pela Universidade Católica do Salvador (UCSal).

E-mail: [cristianegomes4018@gmail.com](mailto:cristianegomes4018@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-7416-8637>

**RESUMO:** A pesquisa analisou os efeitos eleitorais da decisão do Supremo Tribunal Federal na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 738 por meio de enfoque qualitativo sobre o número de candidaturas negras eleitas no Município de Salvador, Bahia, em 2020. O julgamento determinou a aplicação de cotas raciais na distribuição de recursos públicos na campanha, porém o resultado das eleições mostrou limitações do modelo adotado pelo Tribunal. A pesquisa apontou que a ausência de procedimento de validação da autodeclaração racial, falta de mecanismo específico na distribuição de recursos para candidaturas negras femininas e a dificuldade na fiscalização do cumprimento das cotas oriundas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha aplicadas por diretórios estaduais e municipais estão entre os principais entraves. Os dados indicam que a decisão do STF não foi capaz de alterar o cenário de sub-representatividade de negras(os) na Câmara de Vereadores de Salvador.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito eleitoral; Cota racial; Democracia representativa.

Recebido em: 12/07/2024

Aprovado em: 23/09/2025



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

O racismo pode ser estudado como um traço psicológico dos indivíduos e, a partir daí, serem propostas alternativas educacionais e comportamentais de combatê-lo. Ele também se manifesta de forma institucional, sendo seu contraponto a implantação de práticas antidiscriminatórias como projeto político. Porém, para além de prática individual ou institucional, o racismo é estruturante das relações sociais, políticas, econômicas e até mesmo jurídicas, resultado de especificidades das formações sociais, desenhado como um projeto político no qual o Estado desempenha importante papel.

Neste sentido, esta pesquisa parte da compreensão de que vivemos numa sociedade racista. No Brasil, o racismo é instrumento da manutenção de privilégios e subalternização de negros na condição de inferioridade simbólica e material. Construído a partir da lógica colonial organizada sobre o histórico da escravidão (Quijano 2014), o racismo se impôs como mecanismo hegemônico de organização da vida social no país desde o seu nascimento de modo a afetar negativamente os negros, num processo que só recentemente tem sido observado como justificador da adoção de políticas públicas de ações afirmativas em diversos campos (Munanga; Gomes, 2006, p. 172).

Como toda espécie de hegemonia, o racismo opera por intermédio do rebaixamento da autoestima das pessoas negras de modo a hierarquizar os sujeitos nos mais diversos âmbitos da vida social. Como expõe Carneiro (2005), o racismo é causa e se manifesta como consequência do silenciamento do negro no processo formal de ensino, que rejeita os negros como sujeitos de conhecimento e produz o seu fracasso escolar, na invisibilização da violência física e simbólica resultante das permanências da escravidão no processo de reprodução social nacional, na ocultação da riqueza cultural presente no legado resultante da diáspora africana que se refletem na desigualdade abissal na circulação de ideias e frequência aos espaços de poder de que resulta este processo.

Como fator estruturante de múltiplas dimensões da desigualdade no acesso a bens e direitos no país, o racismo é elemento constitutivo do funcionamento das instituições políticas e das relações entre representantes e representados nos órgãos do Poder Legislativo nos três níveis da federação. Embora a simples presença de pessoas negras nos espaços de poder da sociedade, por si só, não garanta a alteração da lógica racista, para além de entender o racismo como amálgama das relações sociais devido ao seu caráter estruturante, é fundamental compreender a história como um processo de permanências, mas também de mudanças (ainda que lentas), e reconhecer que a presença de negros e outras minorias em espaços decisórios pode provocar alterações nas normas e instituições, bem como alterações simbólicas, que falam com as subjetividades dos indivíduos. Neste sentido, importa examinar de perto a desigualdade racial no cenário político, tendo como foco a baixa representatividade da população negra brasileira nas estruturas institucionais da política (Campos; Machado, 2020, p. 26).

Nas eleições municipais de 2020, observou-se no noticiário televisivo que candidatas de origem periférica, negras e transgênero foram eleitas pela primeira vez, fato considerado uma “onda antirracista

e feminista”<sup>1</sup>. Em relação ao suposto antirracismo surgiu a indagação se essas candidaturas teriam sido influenciadas pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738/DF, que determinou que parcela dos recursos públicos recebidos pelos partidos políticos para as campanhas eleitorais no ano de 2020 fosse distribuída, no interior das agremiações partidárias, na proporção exata das candidaturas negras, por gênero. Nesta senda, esta pesquisa foi realizada com objetivo de verificar a eficácia da medida cautelar tomando por base, quando possível, informações das candidaturas de negras e negros eleitos no Município de Salvador<sup>2</sup>.

Em primeiro lugar, discutiu-se os conceitos de representatividade, democracia representativa e sua relação com as ações afirmativas; em seguida, foi analisado o voto do ministro relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 738, que referendou a decisão liminar na ação argumentando com base nos valores do Estado Democrático e do princípio da igualdade. Posteriormente, ao tratar da experiência das cotas raciais na distribuição dos recursos públicos, foi realizado exame na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>3</sup> nas campanhas das candidatas e candidatos negros eleitos em Salvador, com vistas a analisar a efetividade da ação afirmativa.

O estudo se vale de pesquisa empírica (Epstein; King, 2013) com o emprego de metodologia que adota abordagem qualitativa mediante estudo de caso (Gomes Neto; Albuquerque; Silva, 2024). Além da literatura sobre o tema das cotas raciais no processo eleitoral e da coleta de dados em bancos de dados públicos disponibilizados pela Justiça Eleitoral, a pesquisa se dirigiu às decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal que desencadearam a discussão travada na ADPF nº 738. Por fim, a hipótese lançada ao final questiona a eficácia da decisão do STF sobre a distribuição dos recursos do FEFC para o financiamento de candidaturas negras, indicando os limites práticos para a implementação das cotas e ampliação da representatividade parlamentar de corte racial no sistema partidário nacional. Em última análise, o objetivo desta pesquisa é colaborar com o estudo das relações raciais e políticas públicas no cenário político-partidário brasileiro.

## 2 A política de cotas na redução da desigualdade racial

A democracia, ao mesmo tempo em que é conceituada como “governo do povo, pelo povo e para o povo”, é também a aspiração de tal conceito, uma vez que não sendo regime político acabado consiste em processo político-jurídico que se propõe a garantir a efetivação de direitos e distribuição

<sup>1</sup> Segundo levantamento feito pelo Gênero e Número. Disponível em: <https://generonumero.media/eleicoes2020/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

<sup>2</sup> O objetivo inicial desta pesquisa era verificar primeiramente a eficácia da decisão do TSE em relação à aplicação dos recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC, tomando por base o montante dos recursos aplicados; todavia, tal empreitada não foi possível em razão da exiguidade de tempo para realizar pesquisa nas prestações de contas dos diretórios nacionais e das diversas candidaturas negras em Salvador.

<sup>3</sup> Fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997 e regulamentado pela Resolução-TSE nº 23.605/2019.

da produção material e, no campo político, garantir a participação de todos nas decisões. De acordo com Dahl (1989), o conceito de democracia representativa implica a garantia de responsividade do governo às preferências dos cidadãos que exercem sua participação por meio de eleições competitivas, de modo que isso se dê por meio de instituições que permitam tanto a formulação quanto a expressão dessas preferências de forma igualitária (Dahl, 1989, p. 221).

Se considerarmos que os marcadores sociorraciais de exclusão colocam determinados indivíduos em desvantagem política e econômica frente a indivíduos de grupos sociais privilegiados, torna-se necessário que sejam elaborados mecanismos de ampliação e aprofundamento da participação daqueles indivíduos na vida política. Logo, como forma de garantir representatividade a grupos socialmente excluídos, indispensável é a abertura de canais participativos nas instituições responsáveis pelas decisões políticas às distintas realidades sociais do país.

Bobbio (1988) ao apresentar o modelo de representatividade sociológica ou “representação como espelho indica que a representação está centrada mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Ele concebe o organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político”. Porém, no contexto das democracias representativas, a representação como espelho é refutada uma vez que ela tende a reduzir a representação a um ato de substituição da base pelo representante, como se a deliberação democrática ideal fosse aquela onde os indivíduos estariam “presentes”, pois os representantes expressariam devidamente a “vontade do povo”.

Iris Young (2006), ao examinar os dilemas da inclusão das minorias nas democracias contemporâneas, critica a representação como espelho pois entende que representar um grupo não significaria se colocar pelos seus representados e agir como eles agiriam. Ao conceituar representação como um relacionamento diferenciado entre atores plurais, a autora apresenta a representação política como um processo contínuo entre os eleitores, os eleitores e o representado, e entre este e outros representantes, no qual a conexão entre a base eleitoral e representante é o vínculo que não deve ser perdido e que deve estar constantemente sendo restaurado.

No primeiro momento, o eleitorado se antecipa aos representantes, discute questões e afirma posições para, após, convocar os candidatos que responderão em seu nome. Em momento posterior, ocorre a autorização, no qual se firma o elo entre representante e sua base de origem. Ao longo do mandato, têm-se a prestação de contas que concretiza a reconexão do representante com a base em relacionamento prolongado no tempo e espaço (Young, 2006).

A autora aborda ainda a ideia de que não há neutralidade na representação nem representante individualizado. Ou seja, o representante não é aquele que, sem ideias próprias, funcionaria nos organismos sociais como delegado/mandante de determinado grupo social ou racial, tampouco é a personalidade que se destaque do grupo com ideias originais. Em interação com representantes de outros grupos, no parlamento, por exemplo, o representante apresentará ideias próprias para situações não previstas – embora tais posições devam ser coerentes com as perspectivas sociais de sua base eleitoral. Neste sentido, a figura do representante é sobre aquele que fala em nome do coletivo (e não

por ele), comprometido com suas demandas, seus interesses, valores e perspectivas sociais, em interação contínua com a base.

A mira nessa representatividade orgânica é a busca pelo reconhecimento do tratamento desigual e reparações de discriminações históricas a que são submetidos indivíduos que integram grupo identificado por marcador sociorracial que os coloca em condição de minoria. Trata-se de valorização destes indivíduos pelo viés do que os discrimina, a fim de que, ao cabo, tenham condições de alterar materialmente o curso de suas histórias pessoais e a do grupo racial de que se originam.

### 3 Representatividade racial na cena eleitoral no Brasil

No Brasil, onde o Estado veste o manto da proteção de princípios democráticos como igualdade, justiça social e segurança jurídica, pretos e pardos não experimentam esses direitos na esfera do agir e vivenciar cotidiano, o que se reflete nas dificuldades da população negra em acessar os canais de participação da democracia representativa. O racismo estrutural, tecnologia social que impõe um padrão de normalidade na sistemática discriminação direta e indireta de indivíduos recortados pela raça, sustenta as relações materiais e simbólicas da sociedade. Reduzir os efeitos dessa estrutura hierarquizada na composição de quadros políticos demanda promover alterações jurídico-normativas e institucionais.

Em levantamento sobre a produção acadêmica sobre o negro e o poder no Brasil (Oliveira, 2002) concluiu-se que dos anos 40 aos anos 90 as Ciências Sociais deram pouca atenção a estudos sobre a participação do negro na arena política, especificamente nos quesitos determinantes do voto e comportamento político e eleitoral. Segundo a pesquisa realizada, Donald Pierson, em *Branços e Pretos na Bahia: um estudo de contato social*, 1945, e Thales de Azevedo, em *As elites da Bahia*, 1955, embora identificassem a desproporcionalidade em estratos sociais entre pretos, mestiços e brancos, concluíram pela ausência de conflitos raciais. Para os autores, as pessoas negras enfrentavam conflitos de cunho social, como baixas mobilidade social e participação política.

Na segunda metade dos anos 50, com a Escola Sociológica Paulista (Roger Bastide, Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Octávio Ianni), tendo como síntese a obra *A integração do negro brasileiro na sociedade de classes*, 1965, desmistifica-se a tese da democracia racial, apresentando a ideia de que os empecilhos à mobilidade social do negro (como competição entre negros e estrangeiros, falta de apoio do Estado e dos sindicatos, despreparo material e moral, e conformismo do próprios negros) eram resquícios da ordem escravocrata e que, quando se impusesse a ordem capitalista, os impedimentos à ascensão social das pessoas negras seriam superados. Nos anos 70, Hasenbalg (1992) avança o olhar crítico sob a condição dos negros ao afirmar que exploração social e opressão racial articulam-se no capitalismo para manutenção de subgrupos representados nos espaços sociais, na disputa de bens materiais e simbólicos (Hasenbalg; Silva, 1992).

Todavia, nos estudos examinados (Oliveira, 2002), havia uma especificidade intocada que explicaria a ausência do negro na cena política, uma vez que mais se investigou sobre o papel do partido na legitimidade do sistema e consolidação da democracia, não se incluindo estudos sobre o papel da raça na dinâmica das eleições<sup>4</sup>.

Dezoito anos depois, argumenta-se que a Ciência Política no Brasil se propõe a investigar vários aspectos do processo eleitoral e da democracia representativa, como o aperfeiçoamento dos sistemas eleitorais, hiperpartidarismo, perfis de candidatos e do eleitorado, representação feminina na política formal, entre outras. Porém, pouco produz sobre a questão racial e processo eleitoral (Campos; Machado, 2020).

É neste cenário que se insere o debate sobre ação afirmativa e representação de grupos para dar voz à população negra na perspectiva política. Ao se considerar que nas democracias contemporâneas a comunicação é sobreposta por interesses e identidades diversas, é possível se apontar a influência positiva que os representantes podem exercer, especialmente para os grupos excluídos (Young, 2006). Neste sentido, advoga-se o enfoque na representação de grupos, uma vez que os grupos subalternizados se distinguem por formarem relações estruturais específicas (de desvantagem) e, por isso, têm perspectivas similares sobre sua posição social e sobre o que os diferencia de demais grupos em posição de privilégio e vantagem social.

171

Existem muitas razões que justificam a representação política por grupos, sendo que algumas dizem respeito a efeitos potenciais da medida, como legitimidade, aumento de confiança dos representados, e outras mais principiológicas, como a de que a sub-representação de certos indivíduos nos espaços de poder é injustiça imposta a determinados grupos sociais (Campos; Machado, 2020). Na base da política representativa de grupo está fincada a ideia de que a decisão que não agregue os interesses dos politicamente marginalizados não pode ser realmente democrática.

As políticas de representação das minorias raciais nos parlamentos têm sido fortemente debatidas nas democracias (Young, 2006); contudo, é inegável que onde há grupos sociais distintos por raça, classe social ou outro recorte, haverá interesses de grupos distintos no acesso às oportunidades materiais. Neste cenário, a representação de grupos é entendida como um direito passível de ser reivindicado por grupos marginalizados da política, a despeito das consequências esperadas no campo das disputas reais (Campos; Machado, 2020).

Nas últimas três décadas, as reivindicações por igualdade racial e políticas de ações afirmativas no Brasil têm ganhado espaço, saindo dos debates acadêmicos para a vida prática. No meio do caminho, esse debate sobre a inclusão de pretos e pardos na democracia representativa, alcançou o sistema político-jurídico do país. Assim, no ano de 2010 foi promulgada a Lei nº 12.228, o Estatuto da Igualdade Racial, que prevê, a adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa (art. 3º, III),

---

<sup>4</sup> Bolívar Lamounier, na obra “Raça e classe na política brasileira” (1968), foi um dos poucos a perceber a variável racial no comportamento político e eleitoral do Brasil ao incentivar seus pares a se questionarem o que aconteceria se um grupo étnico, majoritariamente situado nos baixos segmentos sociais, tivesse preferências políticas adequadas a sua condição social. In: PEREIRA, C. L. O negro e o poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa, 2006, p-8.

com vistas a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica (art. 1º, *caput*).

No artigo 4º da Lei, que define as ações afirmativas como “programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades” (art. 1º, VI), consta que tais medidas serão promovidas, prioritariamente, por meio da “promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais” e, ainda, por meio da “eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada”.

Tais dispositivos vinculam o Estado à tomada de ações legislativas, jurídicas e institucionais destinadas ao enfrentamento da discriminação racial sob diversas formas, incluindo a ausência de pessoas negras nos espaços sociais de poder. Em última análise, as ações afirmativas tratam da readequação de recursos e esforços públicos de forma a desigualar positivamente pretos e pardos na disputa por cargos, empregos e funções públicas.

Na esteira desses objetivos, no julgamento procedente da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738, o STF dispôs sobre a distribuição de recursos públicos nas campanhas eleitorais sob a regra de cotas raciais. O Tribunal assumiu o protagonismo nas metas de promoção da igualdade racial na democracia representativa ao sustentar que há razões historicamente construídas para a baixa representatividade negra nos espaços de poder, concluindo que as cotas raciais poderiam reduzir a desigualdade na fruição de bens e serviços de campanha - e, por conseguinte, ampliar o acesso à base eleitoral por parte de candidatas e candidatos negros.

#### **4 A arguição de descumprimento de preceito fundamental 738/DF: contexto e fundamentos da decisão**

A literatura recente dedicada ao modelo de governança eleitoral no Brasil tem destacado o fortalecimento do papel do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal na fixação das regras de competição eleitoral, muitas vezes à revelia do Congresso Nacional (Zauli, 2011; Marchetti, 2008, 2011), atraindo um variado grupo de críticas sobre a imparcialidade e o alcance da atuação do Poder Judiciário à luz da separação de poderes (Carvalho, 2009, 2013, 2017). A definição judicial das regras eleitorais é parte fundamental do modelo brasileiro de governança das eleições e tem sido uma variável determinante para a estabilidade democrática, ao lado das tradicionais preocupações com sistemas de governo e fórmulas eleitorais. A originalidade do modelo nacional é marcada pela centralização das funções normativa (regulamentação do processo eleitoral) e adjudicativa (julgamento dos processos envolvendo políticos e partidos) em um mesmo órgão (a Justiça Eleitoral). E a exclusão



do Legislativo na escolha de seus membros<sup>5</sup> cria um ambiente de incentivos institucionais altamente favorável à judicialização eleitoral.

Segundo Marchetti (2008), esse arranjo institucional desloca para o Judiciário funções que, em outras democracias, pertencem ao Legislativo ou a organismos eleitorais independentes. O Supremo Tribunal Federal, pela via de sua influência sobre o Tribunal Superior Eleitoral, atua não apenas como árbitro de litígios eleitorais, mas também como intérprete das próprias regras do jogo, aproximando-se de um papel de legislador negativo e positivo. Exemplo disso são decisões paradigmáticas sobre fidelidade partidária, coligações e distribuição de cadeiras, que alteraram diretamente o funcionamento da competição político-partidária. Assim, a judicialização eleitoral brasileira é menos episódica e mais estrutural, derivando do desenho peculiar da Justiça Eleitoral.

A amplitude da judicialização das eleições e o alcance vinculante das interpretações judiciais sobre as regras da competição eleitoral, no entanto, gera questionamento sobre a sua legitimidade democrática. Ao ocupar espaço decisório do Parlamento, o STF é criticado por enfraquecer a dimensão representativa da elaboração das regras eleitorais. Além disso, a ausência de canais de revisão legislativa das decisões judiciais pode resultar em tensões institucionais, especialmente quando o Congresso opta por não internalizar ou mesmo resistir às interpretações do Supremo e do TSE. Esse risco de dissenso entre Poder Judiciário e Legislativo reforça o caráter contramajoritário da Justiça Eleitoral e cria um paradoxo: ao mesmo tempo em que promove objetividade e confiança nas regras do jogo eleitoral, restringe o espaço de decisão política sobre o seu próprio funcionamento.

Os efeitos das decisões judiciais são, portanto, ambíguos. De um lado, aumentam a previsibilidade, a imparcialidade e a estabilidade do processo eleitoral; de outro, comprimem o espaço de deliberação política. Marchetti argumenta que o STF usa esse poder para promover a melhoria da competição eleitoral, corrigindo distorções do sistema político. A decisão sobre fidelidade partidária, por exemplo, visou reduzir a fragmentação partidária e conferir maior coerência ao sistema representativo. Do mesmo modo, ao reavaliar regras de coligações, o STF buscou aumentar a racionalidade da disputa eleitoral. Nesses casos, o Judiciário se legitimou não apenas pelo respaldo constitucional, mas pelos efeitos práticos de suas decisões sobre a qualidade da competição democrática.

Esse modelo reforçaria a desconfiança da política partidária, blindando-a da governança, mas abrindo espaço para interpretações judiciais que podem ser vistas como ativismo excessivo. A operação desse modelo tem o potencial de reforçar uma governança instável e dependente de precedentes judiciais precários, como consultas ao TSE. Isso pode resultar em regras efêmeras ou conflituosas, especialmente em temas como inelegibilidade, cotas eleitorais e financiamento de campanhas, onde o Legislativo falha em atuar, forçando o STF a preencher lacunas constitucionais. Essa dinâmica eleva o

<sup>5</sup> O artigo 119 da Constituição estabelece que o TSE é composto, no mínimo, de sete ministros titulares. Desse total, três são provenientes do Supremo Tribunal Federal (STF), dois vêm do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois são juristas advindos da advocacia.



papel moderador do Tribunal, mitigando rupturas e promovendo transparência nos resultados eleitorais.

O caso estudado na presente pesquisa parece exemplificar bem como o dissenso entre o Judiciário e o Legislativo funciona de modo paradoxal. Ao tempo em que se pretende promover a democratização da representação política mediante a ampliação de candidaturas negras, provoca uma reação silenciosa dos partidos e políticos que operam os mecanismos de financiamento eleitoral.

Em junho de 2020, a deputada federal Benedita da Silva apresentou a Consulta 0600306-47/DF ao Tribunal Superior Eleitoral questionando sobre a possibilidade de cotas, pelo recorte de gênero e racial, na distribuição de recursos públicos e de tempo de propaganda de rádio e de TV nas campanhas eleitorais pelos partidos políticos<sup>6</sup>. A consulente fundamentou, com dados estatísticos, a desigualdade racial no país, especialmente na política. Segundo ela, nas eleições gerais de 2018:

Embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, entre os eleitos, estes representaram apenas 27,9%. Um dos principais fatores que afetam a viabilidade das candidaturas é o financiamento das campanhas. Quanto ao tema, verifica-se que, em 2018, houve efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres por força das decisões do STF e do TSE. Enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018, tal receita representou 62,4%. No entanto, ao se analisar a interseccionalidade entre gênero e raça, verifica-se que a política produziu efeitos secundários indesejáveis. Estudo da FGV Direito relativo à eleição para Câmara dos Deputados apontou que mulheres brancas candidatas receberam percentual de recursos advindos dos partidos (18,1%) proporcional às candidaturas (também de 18,1%). No entanto, candidatos negros continuaram a ser subfinanciados pelos partidos. Embora mulheres negras representassem 12,9% das candidaturas, receberam apenas 6,7% dos recursos. Também os homens negros receberam dos partidos recursos (16,6%) desproporcionais em relação às candidaturas (26%). Apenas os homens brancos foram sobrefinanciados (58,5%) comparativamente ao percentual de candidatos (43,1%)<sup>7</sup>.

A parlamentar sustentou a importância da representatividade racial como forma de promover a “dimensão da igualdade como reconhecimento”<sup>8</sup>, significando o respeito às minorias, sua identidade, diferenças, e forma de desconstrução no imaginário social de subalternidade atribuída ao negro, argumentando, ainda, que a medida aumentaria a legitimidade das decisões no parlamento. Sob tais fundamentos, questionou-se sobre as seguintes possibilidades:

<sup>6</sup> Mais recentemente, ao apreciar a Consulta no 060022207/DF (j. 27-2-2024), o TSE fixou o entendimento de que também as candidaturas indígenas registradas por partidos e federações partidárias deverão contar com distribuição proporcional de recursos financeiros oriundos dos Fundo Partidário e do FEFC, além de tempo gratuito de rádio e televisão, da mesma maneira que ocorre com as candidaturas de pessoas negras (Gomes, 2024, p. 552).

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 0600306-47/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 25/08/2020.

<sup>8</sup> Segundo o relator da consulta, a parlamentar apoiou as dimensões da igualdade a partir do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF - relatoria também do ministro Luís Roberto Barroso -, que reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta a pessoas negras.

(i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC e; (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%<sup>9</sup>.

Quanto à reserva de vagas de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras (ii), o TSE não considerou adequado que tal política fosse instituída por aquela Corte. No entanto, os demais quesitos foram respondidos afirmativamente, considerando que a medida mitigaria a discriminação indireta propiciada pela instituição da cota de gênero<sup>10</sup>. Assim, entendeu-se que 1) os recursos públicos, incluindo os do Fundo Partidário<sup>11</sup>, e tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres (respeitado o mínimo de 30% de candidatas femininas)<sup>12</sup>, deveriam ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações; e, ainda que 2) os recursos públicos (Fundo Especial de Financiamento de Campanha-FEFC<sup>13</sup> e Fundo Partidário) e o tempo de rádio e TV deveriam ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

No dia 05 de outubro, após edição de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738/DF, o plenário do STF referendou a decisão liminar que determinou a aplicação para as eleições de 2020 das regras de incentivos (cotas) às candidaturas de pessoas negras - nos termos das orientações da resposta do TSE à Consulta 0600306-47/DF.

Na ADPF 738, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) havia defendido a importância de alteração urgente do cenário de sub-representatividade da população negra no parlamento brasileiro, apoiando-se no princípio da igualdade e no “estado de coisas inconstitucional”, tese jurídica que se aplica ao cenário generalizado de violações aos direitos e garantias individuais e outras premissas.

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 0600306-47/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 25/08/2020.

<sup>10</sup> O STF, na ADI nº 5617/DF, de relatoria do ministro Edson Fachin, e o TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, de relatoria da ministra Rosa Weber, firmaram entendimento de distribuição de recursos do Fundo Partidário e do FEFC destinado ao financiamento das campanhas das mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres, previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997.

<sup>11</sup> O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, está previsto na Lei nº 9.096/1995, é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei, sendo constituído para custear despesas cotidianas das legendas, como contas de luz, água, aluguel, passagens aéreas e salários de funcionários, entre outras. Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos, observados os critérios estabelecidos em Lei.

<sup>12</sup> Lei 9.504/97, Art. 10, §3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

<sup>13</sup> O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997. As diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do FEFC são regulamentadas pela Resolução-TSE nº 23.605/2019.

Da análise do voto do ministro relator da ADPF, Ricardo Lewandowski, observa-se a menção aos efeitos da discriminação racial, apontando a longa história de exclusão da população negra e os seus efeitos para a formação de uma falsa “consciência de inferioridade e de conformismo com a falta de perspectiva” nesta parcela da sociedade e que tal pensamento “repercute tanto sobre aqueles que são marginalizados como naqueles que, consciente ou inconsistente, contribuem para a sua exclusão”. Esse argumento é fundamental no voto conquanto caracteriza o chamado “estado de coisas inconstitucional”, porque diz sobre o racismo como amálgama não só das relações jurídicas e materiais, mas também do campo das subjetividades pois implica enxergar o negro como (não) ser, perpetuando a negação de direitos e oportunidades.

Assim, o relator menciona o sentido de justiça social como mais amplo que a ideia de distribuição de riqueza, uma vez que implicaria “distinguir, reconhecer e incorporar valores culturais diversificados, não raro considerados inferiores àqueles reputados dominantes”. Sob tais argumentos, o ministro Lewandowski reafirmou que “as políticas públicas tendentes a incentivar a apresentação de candidatura de pessoas negras aos cargos políticos, prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana”, reconhecendo a urgência e verossimilhança do pedido liminar.

Em relação ao princípio da igualdade, examina-o sob dois planos: na edição de leis e atos normativos, com vistas a impedir tratamento abusivo diferenciado entre os indivíduos, e na sua interpretação, quando obriga o Poder Público a não estabelecer distinções em razão de sexo, cor, raça etc., ao aplicar tais leis e atos. Neste último, o princípio da igualdade funcionaria como instrumento norteador de decisões institucionais cujo objetivo seja minimizar distorções sociais entre grupos distintos. É a premissa jurídica que visa adequar meios e fins, quando se trata de políticas públicas (Bucci, 2009). Logo, na decisão, a ação afirmativa não foi vista como capaz de produzir casos de discriminação indireta, gerando desvantagem a grupo já excluído socialmente<sup>14</sup>.

Na discussão da medida cautelar, o importante aspecto enfrentado pelo ministro relator referiu-se a tema da seara instrumental, que dividiu o plenário do TSE na ocasião da Consulta 0600306-47, versando sobre possibilidade legal de alteração nas regras de distribuição de recursos públicos (e tempo de propaganda de rádio e TV) com adoção de sistema de cotas ainda nas eleições de 2020. Uma vez que o pleito estava marcado para 40 dias após a decisão<sup>15</sup>, tratou a discussão da aplicabilidade ou não do princípio da anterioridade eleitoral.

Tal norma constitucional dispõe que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (art. 16)<sup>16</sup>. Partindo-se do fato de que as eleições iriam ocorrer dali a pouco mais de um mês, a discordância

<sup>14</sup> Com a alteração da Lei das Eleições em 2009 (Lei 9.504/97, art. 10, §3º), observou-se que, embora os partidos tenham efetivado a cota de, no mínimo, 30% das candidaturas por gênero, aumentando a participação das candidaturas femininas, as mulheres negras não foram beneficiadas com a medida.

<sup>15</sup> A Emenda Constitucional nº 107, de 02/07/2020, adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais do primeiro domingo de outubro de 2020 para 15 de novembro de 2020.

<sup>16</sup> Antes da Emenda Constitucional nº 4, de 14/09/1993, o art. 16 da Constituição Federal tinha a seguinte redação: “A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”.

era se as novas regras provocariam alteração no processo eleitoral<sup>17</sup>. Na análise a ADPF 738, o Ricardo Lewandowski reafirmou posicionamento em plenário, baseado em precedente jurisprudencial da Corte, no qual ficou estabelecido que só ocorre ofensa ao referido princípio nos casos em que a alteração da lei (ou decisão jurisprudencial) provoque:

(i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito ou (iv) mudança motivada por propósitos casuísticos<sup>18</sup>.

Neste sentido, considerou o ministro relator que as novas regras apenas introduziriam um aperfeiçoamento procedimental em etapas do processo eleitoral (propaganda, financiamento das campanhas, prestação de contas), não modificando, portanto, “a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal”. De fato, as mudanças relativas não tangenciavam quaisquer dos critérios anteriormente definidos pela Corte e, ao contrário de romper a igualdade, objetivou a ampliação da participação, ainda que indireta, da população negra na política.

## 5 A experiência da cota racial na distribuição de recursos públicos nas eleições de 2020 em Salvador

A sub-representação da população negra no parlamento tem impacto direto na pauta antirracista da instituição. Por isso, inserir o quesito cor/raça no requerimento de candidatura, além de gerar estatísticas sobre o quantitativo de negros na política brasileira (candidatos e políticos eleitos), subsidia ações para promoção dessa parcela da população na sociedade. Contudo, embora a autodeclaração racial tenha sido incluída na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE no ano de 2010, os candidatos foram obrigados a declarar sua cor/raça no pedido de registro de candidatura à Justiça Eleitoral somente em 2014<sup>19</sup>. Naquelas eleições, segundo divulgado pelo TSE, “do total de candidatos, 38,6% eram homens brancos, 30% homens negros, 16,5% mulheres brancas e 14,2% mulheres negras”.

A eleição municipal de 2020 teve recorde de pedidos de candidatura, com mais de 550 mil registros<sup>20</sup>. No quesito raça/cor os(as) candidatos(as) a cargos eletivos se identificaram de seguinte

<sup>17</sup> É pacificado no STF que o processo eleitoral abrange as fases (a) pré-eleitoral, que vai da apresentação de candidatura e estende-se até a realização da propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes.

<sup>18</sup> Trata-se dos critérios adotados pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.741 objetivando adoção do princípio da anterioridade eleitoral à totalidade da Lei n. 11.300/2006, que dispunha sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições).

<sup>19</sup> A autodeclaração foi incluída na Resolução do TSE nº 23.405/2014, art. 26, IV.

<sup>20</sup> Informação disponível no site do TSE, em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 28 mai. 2024.

forma: branca: 267.915 (48,04%); parda: 220.261 (39,5%); preta: 58.687 (10,52%); não informado: 6.365 (1,14%); indígena: 2.216 (0,40%); amarela: 1.959 (0,35%)<sup>21</sup>. Com base nessa declaração, o TSE noticiou que:

As Eleições 2020 tiveram a maior proporção e o maior número de candidatos negros já registrados pela Corte Eleitoral. Além disso, pela primeira vez desde que o TSE passou a coletar informações de raça, em 2014, os candidatos brancos não representaram a maioria dos concorrentes.

A proporção do número de candidatos que se declararam pardos e pretos nestas eleições foi de 50,04%, superando os 46,56% das eleições de 2018 e os 47,76% do pleito municipal de 2016. Esse acréscimo está alinhado ao trabalho da Corte Eleitoral para fortalecer e valorizar candidaturas de cidadãos negros<sup>22</sup>.

Na Bahia, tal qual a sub-representatividade de gênero (Teixeira; Carvalho, 2021), a reduzida presença de negros na política permanece uma realidade cujo combate é cercado por dimensões complexas. Em Salvador, dos 1.608 pré-candidatos aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, no quesito cor/raça três deles se declararam amarelos, sete se declararam indígenas, 265, brancos, 632, pretos e 655 se declararam pardos; 46 pré-candidatos não declararam a raça/etnia de identificação.

178 No dia das eleições, 1.513 pré-candidatos tinham Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) deferido ou indeferido com recurso, portanto eram candidatos devidamente identificados na urna eletrônica. Destes, 1.221 se declararam pretos ou pardos, ou seja, 80,70% dos candidatos que disputariam uma vaga para a Câmara Municipal ou para o cargo máximo do Poder Executivo pertenciam declaradamente à população negra<sup>23</sup>. Por outro lado, além do prefeito e vice-prefeita eleitos, dos 43 candidatos que se elegeram para 19ª Legislatura na Câmara Municipal de Salvador (2021-2024), somente 60,42% são pessoas negras (13 pretos e 17 pardos), conforme tabela abaixo:

<sup>21</sup> Informação disponível no site do TSE, em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 28 mai. 2024.

<sup>22</sup> Informação disponível no site do TSE, em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mais-de-40-dos-candidatos-negros-das-eleicoes-municipais-2020-foram-eleitos>. Acesso em: 28 mai. 2024.

<sup>23</sup> Todos os dados sobre números de pré-candidatos e candidatos em Salvador estão disponíveis na Seção de Gerenciamento de Registro de Dados Partidários e de Candidatos (SERPAC) do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

**Tabela 1 - Eleições 2020 (Vereadores negros eleitos em Salvador)**

| Vereadores eleitos               | Cor/raça | Votos  |
|----------------------------------|----------|--------|
| Geraldo Junior (MDB)             | parda    | 12.906 |
| Ireuda Silva (Republicanos)      | preta    | 12.098 |
| Alexandre Aleluia (DEM)          | parda    | 10.154 |
| Carlos Muniz (PTB)               | parda    | 9.118  |
| Júlio Santos (Republicanos)      | preta    | 8.810  |
| Marcelle Moraes (DEM)            | parda    | 8.673  |
| Hélio Ferreira (PC do B)         | parda    | 8.638  |
| Paulo Magalhães Júnior (DEM)     | parda    | 8.536  |
| Daniel Rios (Patriota)           | parda    | 8.089  |
| Debora Santana (Avante)          | parda    | 7.586  |
| Marta Rodrigues (PT)             | preta    | 7.271  |
| Cris Correia (PSDB)              | preta    | 7.166  |
| Kiki Bispo (DEM)                 | parda    | 7.045  |
| Sidninho (PODE)                  | parda    | 6.997  |
| Sandro Bahiense (Patriota)       | parda    | 6.798  |
| Téo Senna (PSDB)                 | parda    | 6.751  |
| Joceval Rodrigues (Cidadania)    | preta    | 5.723  |
| Fabio Souza (Solidariedade)      | parda    | 5.682  |
| Daniel Alves (PSDB)              | parda    | 5.647  |
| Luiz Carlos Suíca (PT)           | preta    | 5.521  |
| Anderson Ninho (PDT)             | parda    | 5.289  |
| Maria Marighella (PT)            | parda    | 4.837  |
| Sabá (DC)                        | preta    | 4.830  |
| Edvaldo Brito (PSD)              | preta    | 4.725  |
| Silvio Humberto (PSB)            | preta    | 4.708  |
| Tiago Ferreira (PT)              | preta    | 4.610  |
| Irmão Lázaro (PL)                | preta    | 4.273  |
| Dr. José Antônio (PTB)           | preta    | 4.192  |
| Laina Pretas por Salvador (PSol) | preta    | 3.635  |
| Marcelo Maia (PMN)               | parda    | 3.460  |

**Fonte:** Site do TSE. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2020/2030402020/38490/candidatos>. Acesso em: 28 mai. 2024.



Para realização da campanha eleitoral em 2020, os candidatos podiam aplicar recursos privados, de pessoa física, e recursos públicos, originários do Fundo Partidário<sup>24</sup> e/ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC<sup>25</sup>), a título de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro. A exequibilidade da decisão e parâmetros para cálculo da destinação dos recursos para pessoas negras, constante dos autos da resposta à Consulta 0600306-47 foram incorporados em esclarecimentos proferidos nos autos da ADPF 738/DF, pelo Ministro Ricardo Lewandowski, em 24/09/2020, nos seguintes termos:

A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país, em candidaturas de mulheres negras e de homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE<sup>26</sup>.

No tocante aos recursos do Fundo Partidário, decidiu-se:

A aplicação dos recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanha, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e(ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de cada órgão partidário que tenha feito a doação<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Lei 9.096/95, Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

<sup>25</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - Ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.

<sup>26</sup> BRASIL. STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738/DF, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 05/10/2020, DJe 29/10/2020

<sup>27</sup> BRASIL. STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738/DF, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 05/10/2020, DJe 29/10/2020

Nas eleições de 2020, o valor destinado ao financiamento das campanhas com recursos do FEFC foi de R\$2.034.954.824, montante disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE para repasse aos diretórios partidários nacionais<sup>28</sup>. Quanto aos recursos do Fundo Partidário, considerando que se aporte nas campanhas é feito com recursos desta natureza constantes em conta ordinária dos partidos políticos, nas diversas territorialidades (nacional, estadual e municipal), o montante disponibilizado deve ser examinado em cada diretório específico, em cotejo com as informações das prestações de contas dos beneficiários (candidatos ou partidos políticos).

De início, observa-se que os critérios adotados pela Corte trouxeram limitações ao exame da efetividade da medida cautelar em três aspectos distintos. Em primeiro lugar, encontra-se o problema posto na encruzilhada “candidaturas negras e autodeclaração”. No Brasil, país no qual o debate sobre identidade racial foi invisibilizado durante décadas, a cada nova ação afirmativa o debate sobre critérios de identificação racial do “cotista” vem à tona, uma vez que apenas a autodeclaração não resolve a complexidade do problema.

Segundo Young (2006), a representatividade de grupos não se origina nem se sustenta apenas em atributos identitários raciais. Para ela, a representatividade na perspectiva de grupo deve ser autorizada pela ideia de que é o indivíduo que representa um grupo subalternizado leva para a discussão política a perspectiva social de indivíduos que, por conta da realidade racial singular, ocupa um lugar social diferenciado e têm posição e questões específicas a apresentar na cena pública. Neste sentido, o representante, para além da identificação racial com o grupo, seria aquele que acrescenta ao debate questões, experiências e princípios de determinado grupo sociorracial, efetivando a pluralidade democrática.

De igual modo, Campos e Machado (2020, p. 39) afirmam que:

Embora a negritude não seja sempre absorvida por vítimas potenciais da discriminação como elemento de construção identitária, é plausível supor que ela desempenha um papel central no lugar social que elas ocupam. Noutros termos, justificar medidas específicas para a inclusão política de pretos e pardos a partir da ideia de perspectiva social pode ser uma forma de contornar a baixa etnicidade da negritude no país.

Considere-se ainda que o argumento de que a miscigenação tornaria impossível saber quem é de fato negro no Brasil - portanto impossível a adoção de ações afirmativas em favor desse grupo racial - é facilmente refutado uma vez que os indivíduos negros são vítimas recorrentes de discriminação negativa e para tanto não há dificuldade de identificá-los (Medeiros, 2005, p. 129/130).

A discussão teórica sobre a necessidade de atributos identitários raciais do representante não é consenso. No entanto, como resultados de estudos que identificaram a questão racial nas propostas

<sup>28</sup> Os valores das cotas individuais de cada partido foram apurados de acordo com os critérios fixados na Lei nº 9.504/1997, art. 16-D e aprovados pelo Plenário do TSE. Dados disponível na página do TSE, em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 16 jun. 2021.

apresentadas pelo Congresso Nacional entre os anos de 1946 e 2018 (Campos; Machado, 2020, p. 125), verificou-se que do total de 140.216 proposições que tramitaram pela Câmara dos Deputados apenas 250 delas estavam relacionadas à questão racial. No tocante à autoria nominal dos projetos, os autores listam 14 parlamentares e número de 18 a três proposições por parlamentar, afirmando que aqueles parlamentares com seis proposições ou mais relacionadas à questão racial tinham intensa interlocução com as pautas do movimento negro. Segundo eles:

No grupo das dez autorias que produziram mais projetos de lei relacionados à questão racial, sete são negras ou negros, sendo necessário destacar que, entre aqueles com mais ênfase na produção legislativas sobre o tema, tendo apresentado pelo menos seis projetos, todos são negras ou negros. Embora esses dados sejam insuficientes para atrelar à identificação racial dos parlamentares a seu compromisso com a questão racial, é evidente a associação entre a propositura de leis relacionadas ao tema e o fato de a maioria ser negra (Campos; Machado, 2020, p. 132).

A baixa tramitação na Câmara dos Deputados de projetos relacionados à questão racial nos leva concluir que embora o Estado tenha se comprometido legalmente com a promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação e o racismo, a população negra e a questão racial estão ainda à margem do interesse político. Neste sentido, pelo prisma da eficácia da decisão do STF na ADPF 738, cabe indagar sobre os meios que assegurariam que candidatos negros efetivamente receberiam os recursos destinados a suas candidaturas.

O número de candidatos a prefeito e vereador que se autodeclararam pretos ou pardos nas eleições de 2020, se comparados aos dados das eleições municipais de 2016<sup>29</sup>, foi bastante significativo. Uma vez que não se sabe se esse incremento ocorreu em razão de consciência racial dos candidatos ou oportunismo, tal fato suscita a necessidade de fiscalização do cumprimento correto da cota, o que não foi previsto na medida cautelar.

Na ocasião da análise técnica dos critérios de implementação da medida cautelar na ADPF nº 738 pelo TSE, o Partido Social Liberal, o partido Democratas e a Universidade Federal da Bahia demonstraram preocupação quanto à validação da autodeclaração. Os partidos solicitaram à Presidência do TSE “a apuração da validade da autodeclaração por meio da heteroidentificação em procedimento regulado interna *corporis*” e a Universidade, por seu turno, propôs criação de comissões (externas). Sobre tais propostas o TSE asseverou que o “ambiente interna *corporis* dos partidos políticos não seria o local mais adequado para esse tipo de apuração, até mesmo em razão de possíveis interesses

<sup>29</sup> Cerca de dois meses antes das eleições municipais de 2016, o TSE divulgou que “apenas 8,65% (42.524) dos candidatos se declararam negros. Cerca de 51% dos candidatos (253.122) afirmaram ser brancos e 39,10% (192.292) pardos. Até aquele momento, o Estado que mais possuía candidatos que se declararam negros foi a Bahia (15,66% do total)”. In: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/maioria-da-populacao-no-brasil-negros-sao-minoria-nas-eleicoes-2016>>. Acesso em 25 mai. 2024.

políticos que naturalmente circundam essa seara<sup>30</sup>. E mais, que “temas afetos à heteroidentificação e à formação de comissões de avaliação demandam necessários estudos e diálogos que possam, inclusive, culminar na edição de normativo”. Com base nesse entendimento, os ajustes na autodeclaração foram sugeridos para “eleições futuras, tanto nas normas de regência como nos sistemas” da Justiça Eleitoral.

Deste modo, seguiu-se a campanha eleitoral de 2020 sem previsão de meios jurídicos capazes de contestar candidaturas com declarações falsas, como a previsão de impugnação ainda no decorrer da campanha. Não houve adoção de critérios que pudessem dirimir casos de dúvidas fundadas quanto à representação de candidaturas negras, posto que a autodeclaração por si só tem se mostrado insuficiente para adoção de políticas afirmativas.

Ao se considerar que características fenotípicas marcam a identificação racial dos negros e são empregadas na prática de racismo e preconceito racial no Brasil, a ausência de validação da autoidentificação dos candidatos foi questão reiteradamente problematizada por representantes do movimento negro na audiência pública para promoção da igualdade racial no processo eleitoral, realizada pela Comissão de Promoção da Igualdade Racial do TSE em 2021<sup>31</sup>. Apesar disso, a campanha seguiu na ausência de procedimentos de heteroidentificação de candidaturas negras, comprometendo a confiabilidade da autodeclaração.

Os critérios adotados pelo STF na medida cautelar também impuseram limitações ao exame de sua efetividade em relação à maior representatividade de negros no parlamento pela via das candidaturas de mulheres negras. Observa-se que, embora conste da decisão a previsão de divisão de recursos por candidatas negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas, a decisão não considerou que para que houvesse maior possibilidade de as mulheres negras realizar campanhas exitosas se fazia necessário a previsão de uma divisão minimamente equitativa dos recursos públicos entre candidatas negras.

Levando-se em conta que as mulheres negras ainda estão na base da pirâmide socioeconômica, em comparação aos três outros grupos da interseccionalidade gênero/raça, detendo o menor percentual de rendimentos (Munanga; Gomes, 2006, p. 171), candidatas da etnia branca têm mais fontes de recursos próprios e oriundos de redes de apoio (recursos privados) que candidatas negras. Deste modo, ainda que a decisão de aporte de recursos públicos pelos partidos políticos em determinadas candidaturas tenha caráter interna *corporis*, continua válido observar que no formato proposto pelo TSE os recursos destinados à candidatura feminina negra poderiam ser aplicados em uma única candidata negra (até mesmo para o cargo de prefeito ou vice-prefeito, se mulher negra) e

<sup>30</sup> Parecer nº 2/2020 da Assessoria Especial da Presidência (ASESP) do TSE para análise dos critérios de recursos oriundos do FEFC e Fundo Partidário nas candidaturas de pessoas negras e análise conjunta de questões suscitadas nos processos SEI 2020.00.000010102-2 e 2020.00.000011616-0. Disponível no SEI-Sistema Eletrônico de Informações do TSE.

<sup>31</sup> A Comissão de Promoção da Igualdade Racial, criada pela Portaria nº 230 do TSE, de 08/03/2022, realizou audiência pública virtual, com transmissão ao vivo, no dia 18/05/2022, para oitiva de segmentos representativos da sociedade, oriundos da iniciativa privada ou pública, ou mesmo particulares, sobre a temática “Desigualdade Racial e Sistema Eleitoral”, na qual foram colhidos dados, informações e propostas com vista à avaliação e aperfeiçoamento de legislações pertinentes, bem como de políticas sobre a igualdade racial no âmbito do Sistema de Justiça Eleitoral e Processo Eleitoral.

que esse expediente pouco agrega ao objetivo final da ADPF, uma vez que não amplia a base de representantes negro(a)s no espaço político.

Além disso, em caso de maior injeção de recursos públicos em campanha de candidata negra ao cargo de vice-prefeita, no limite, isso poderia desvirtuar o fundamento da ADPF, pois, ao fim, poderia incrementar a campanha de candidato a prefeito provavelmente branco<sup>32</sup>. Em Salvador, para prefeito, concorreram somente 02 mulheres<sup>33</sup>. Embora ambas tenham se autodeclarado negras, de maneira geral, o baixo número de mulheres - e consequentemente de mulheres negras - disputando o Executivo demonstra a desvantagem da mulher negra nas convenções partidárias. Por seu turno, dos 09 concorrentes ao cargo de vice-prefeito apenas 03 se declararam negras<sup>34</sup>, o que, em tese, válida a conclusão - apesar de tenham concorrido ao lado de 03 homens negros.

Portanto, em termos de eficácia, em razão da ausência de parâmetro mínimo para distribuição dos recursos destinados às candidatas negras por percentual equitativo ao número destas candidaturas no interior das agremiações, a medida cautelar não parece ter sido capaz de alterar o cenário de sub-representatividade das pessoas negras pela via das candidaturas negras femininas.

A terceira limitação imposta pelos critérios adotados pelo STF na distribuição dos recursos públicos nas eleições de 2020 consiste na impossibilidade de verificação do correto cumprimento da distribuição da cota racial dos recursos do FEFC. Como se viu, conforme tais critérios, a verificação do cumprimento da cota racial da distribuição destes recursos se daria tão-somente por meio dos diretórios partidários em âmbito nacional<sup>35</sup>. É imperioso que essa fiscalização se dê em cada esfera partidária, com exame individualizado por diretório doador (nacional, estadual ou municipal). Ademais, especialmente em razão do FEFC ser a maior fonte de recursos de campanha na atualidade, o acesso a estes recursos precisa ser aperfeiçoado de modo a evitar regionalização na sua distribuição.

Como amostra da distribuição dos recursos públicos às candidaturas negras eleitas no Município de Salvador, segue a tabela abaixo:

<sup>32</sup> Da comparação entre candidatura apta/deferida masculina (66,21 %) e branca (47,97 %) com candidatura apta/deferida feminina (33,33 %) e negra (parda: 39,27 %; preta: 10,42 %) nota-se que, apesar do expressivo percentual de candidatas autodeclaradas negras no universo das candidaturas femininas, há um percentual inferior de candidaturas femininas - ou mesmo de candidatos negros. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/pain%C3%A9is-de-candidaturas?session=307879273436907>. Acesso em: 27 mai. 2024.

<sup>33</sup> Major Denice, pelo Partido dos Trabalhadores, e Olívia Santana, pelo Partido Comunista do Brasil.

<sup>34</sup> Rosana Almeida, candidata pelo Partido Socialismo e Liberdade, Eleusa Coronel, pelo AVANTE, e Ana Paula Matos, pelo Partido Democrático Trabalhista.

<sup>35</sup> Resolução do TSE nº 23.605/2019. Art. 8º Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem proceder à distribuição do FEFC às suas candidatas e aos seus candidatos de acordo com os critérios deliberados pela executiva nacional e informados ao TSE. Parágrafo único. Para que a candidata ou o candidato tenha acesso aos recursos do FEFC, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D, § 2º).

**Tabela 2 - Eleições 2020 (Candidaturas Negras Eleitas em Salvador X Recursos Públicos Recebidos)**

| Candidaturas                 | Total<br>Recursos - R\$ | Recursos de origem pública |                       |               |                  |           |         |
|------------------------------|-------------------------|----------------------------|-----------------------|---------------|------------------|-----------|---------|
|                              |                         | FEFC                       |                       |               | FUNDO PARTIDÁRIO |           |         |
|                              |                         | Financeiro                 | Estimável             | % total       | Financeiro       | Estimável | % total |
| Bruno Reis (DEM)             | <b>12.296.499,68</b>    | 11.545.499,68 (DN)         | -                     | 93,90%        | -                | -         | -       |
| Ana Paula Matos (PDT)        |                         | <b>631.000,00 (DM)</b>     |                       | <b>5,13%</b>  |                  |           |         |
| Geraldo Júnior (MDB)         | 451.000,00              | 90.000,00 (DN)             | -                     | 19,96%        | -                | -         | -       |
| Ireuda Silva (Republicanos)  | <b>87.228,50</b>        | 30.000,00 (DN)             | -                     | 34,32%        | -                | -         | -       |
|                              |                         | <b>20.000,00 (DE)</b>      | <b>35.288,50 (DE)</b> | <b>63,38%</b> |                  |           |         |
| Alexandre Aleluia (DEM)      | 199.070,00              | -                          | <b>1.250,00 (DM)</b>  | <b>0,63%</b>  | -                | -         | -       |
| Carlos Muniz (PTB)           | 124.770,00              | -                          | -                     |               | -                | -         | -       |
| Júlio Santos (Republicanos)  | 65.078,50               | 30.000,00 (DN)             | 35.078,50 (DN)        | 100%          |                  |           |         |
| Marcelle Moraes (DEM)        | 152.900,00              | -                          | -                     | -             | -                | -         | -       |
| Hélio Ferreira (PC do B)     | 107.347,44              | -                          | -                     | -             | -                | -         | -       |
| Paulo Magalhães Júnior (DEM) | 132.250,00              | 3.000,00 (DN)              | -                     | 2,27%         | -                | -         | -       |
| Daniel Rios (Patriota)       | 58.294,12               |                            | <b>4.794,12 (DM)</b>  | <b>8,22%</b>  |                  |           |         |
| Debora Santana (Avante)      | 148.800,00              | 92.500,00 (DN)             | -                     | 62,16%        | 35.000,00        |           | 23,52%  |
| Marta Rodrigues (PT)         | 196.100,00              | <b>40.000,00 (DM)</b>      | -                     | <b>20,40%</b> | 30.000,00        |           | 15,30%  |
|                              |                         | <b>23.500,00 (DE)</b>      |                       | <b>12,49%</b> |                  |           |         |
| Cris Correia (PSDB)          | 173.833,33              | 60.000,00 (DN)             | <b>4.833,33 (DM)</b>  | <b>36,36%</b> |                  |           |         |
| Kiki Bispo (DEM)             | 46.750,00               |                            | <b>1.250,00 (DM)</b>  | <b>2,67%</b>  | -                | -         | -       |
| Sidninho (PODE)              | 78.259,25               | <b>40.000,00 (DE)</b>      | -                     | <b>51,11%</b> | -                | -         | -       |
| Sandro Bahiense (Patriota)   | 14.907,01               |                            | <b>2.294,11 (DM)</b>  | <b>20,09%</b> |                  |           |         |
| Téo Senna (PSDB)             | 56.355,83               | -                          | <b>4.833,33 (DM)</b>  | <b>8,58%</b>  | -                | -         | -       |



|                                  |                   |   |  |   |       |        |       |
|----------------------------------|-------------------|---|--|---|-------|--------|-------|
| Joceval Rodrigues (Cidadania)    | <b>136.629,38</b> | 40.000,00 (DN)<br><b>86.200,00 (DE)</b><br><b>4.965,38 (DM)</b> | -  | 29,28%<br><b>63,09%</b><br><b>3,63%</b> | -     | -      | -     |
| Fabio Souza (Solidariedade)      | 64.927,72         | <b>40.000,00 (DE)</b> -   | - <b>4.916,67 (DM)</b>                       | <b>61,61%</b><br><b>7,57%</b>           | -     | -      | -     |
| Daniel Alves (PSDB)              | 103.680,60        | -   | -  | -                                       | -     | -      | -     |
| Luiz Carlos Suíca (PT)           | 84.000,00         | <b>40.000,00 (DM)</b>   | -  | <b>47,62%</b>                           | -     | -      | -     |
| Anderson Ninho (PDT)             | 49.200,00         | <b>2.500,00 (DE)</b>  | -  | <b>5,08%</b>                            | -     | -      | -     |
| Maria Marighella (PT)            | 78.328,21         | <b>18.000,00 (DE)</b><br><b>4.000,00 (DM)</b>                   |  | <b>22,98%</b><br><b>5,11%</b>           |       |        |       |
| Sabá (DC)                        | 41.695,00         | -   | -  | -                                       | -     | -      | -     |
| Edvaldo Brito (PSD)              | 160.400,00        | <b>160.000,00 (DE)</b>  | -  | <b>99,75%</b>                           | -     | -      | -     |
| Silvio Humberto (PSB)            | 265.458,82        | 80.000,00 (DN) -<br><b>30.000,00 (DM)</b>                       | - <b>258,62 (DE)</b><br><b>1.025,94 (DM)</b> | 30,14%<br><b>0,97%</b><br><b>11,69%</b> | 49,50 | 166,66 | 0,08% |
| Tiago Ferreira (PT)              | 53.245,00         | <b>20.000,00 (DM)</b>   |  | <b>37,56%</b>                           |       |        |       |
| Irmão Lázaro (PL)                | 340.000,00        | 340.000,00 (DN)   |  | 100%                                    |       |        |       |
| Dr. José Antônio (PTB)           | 28.074,30         | -   | -  | -                                       | -     | -      | -     |
| Laina Pretas por Salvador (PSol) | 122.915,28        | <b>122.315,28 (DE)</b>  | -  | <b>99,47%</b>                           | -     | -      | -     |
| Marcelo Maia (PMN)               | 7.320,00          | 2.500,00 (DN)   | -  | 34,15%                                  | -     | -      | -     |

**Fonte:** Informações dos candidatos coletadas em suas respectivas prestações de contas, disponíveis no Sistema de Divulgação de Candidaturas. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 27 mai. 2024.

Dos dados levantados na tabela acima, observa-se que foram aplicados percentual ínfimo de recursos do Fundo Partidário em 03 candidaturas negras eleitas; por outro lado, 20 das 44 candidaturas (incluindo prefeito e vice-prefeito) receberam recursos do FEFC. Ou seja, mais de 45% das campanhas eleitorais campeãs em Salvador foram realizadas com recursos originários do FEFC – sendo 06 delas realizadas quase que exclusivamente com recursos desta natureza -, confirmando-se a importância de

disponibilização de recursos (financeiros e/ou estimáveis em dinheiro) nas campanhas eleitorais e necessidade de fiscalização de sua distribuição, conforme a cota racial.

Ainda em relação aos recursos do FEFC, verifica-se que apenas 06 das 19 candidaturas negras eleitas para o cargo de vereador receberam recursos exclusivamente do diretório nacional. Outras 13 candidaturas do universo observado receberam FEFC diretamente de agremiações estaduais e/ou municipais, cujas prestações de contas não foram submetidas ao exame do cumprimento da cota.

Logo, no repasse de recursos do FEFC da agremiação nacional para as agremiações partidárias em âmbito municipal ou estadual e destas para os candidatos, o cumprimento da decisão não pode ser visualizado no exame das prestações de contas dos diretórios estaduais e municipais, prejudicando o controle social do cumprimento da meta por conta da ausência de parâmetros técnicos no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), responsável pelo cotejo das informações disponibilizadas pelos prestadores de contas (partidos e candidatos). Assim, do levantamento desses dados, ainda que se trate de amostragem, é forçoso concluir que a ausência de parâmetros técnicos limitou a fiscalização da efetividade da medida cautelar na distribuição desses recursos.

O diagnóstico, afinal, aponta para os limites da decisão na medida cautelar na ADPF 738/DF para o alcance do objetivo de conferir eficácia à política cota na distribuição de recursos para o financiamento de candidaturas negras e, finalmente, para a ampliação da representatividade negra no sistema político nacional. Esse resultado indica, na linha e outros estudos (Costa; Carvalho; Farias, 2016) sobre a eficácia das medidas judiciais no controle judicial concentrado de constitucionalidade que acentuam uma incongruência entre o discurso de legitimação judicial e a efetiva mudança de situações fáticas incorporadas na rotina operativa das instituições brasileiras.

## 6 Conclusão

A inquietação sobre a onda antirracista (e feminista) nas eleições de 2020 surgiu a partir da pergunta sobre se a influência do suposto antirracismo poderia ter sido influenciada pela ação afirmativa implementada pelo TSE, com base na decisão do STF de aplicação de recursos públicos na exata proporção das candidaturas de pessoas negras, considerando cada gênero.

Como parâmetro da pesquisa foram examinados os critérios adotados pelo STF para implementação do procedimento e dados das prestações de contas de candidatos autodeclarados negros eleitos na cidade de Salvador com objetivo de verificar a eficácia da decisão. Um dos primeiros dados levantados na pesquisa mostra que o percentual de negros eleitos na cidade de Salvador não é compatível com o número de negros candidatos, embora tenha sido um avanço em relação às eleições municipais anteriores.

Em decorrência da ausência de procedimento legal para, em caso de dúvidas fundadas, contestar autodeclarações supostamente falsas de candidatos à condição de pretos ou pardos e em face da ausência de dispositivo que obrigasse a distribuição de forma equitativa dos recursos destinados às

candidaturas femininas negras, visando especialmente o cargo de vereador, conclui-se que a efetividade da medida esbarrou em limitações procedimentais.

Ademais, considerando que os recursos do FEFC constituem o montante mais expressivo dos recursos públicos aplicados nas campanhas eleitorais, a dificuldade técnica na aferição pela sociedade do cumprimento da cota racial na aplicação destes recursos quando distribuídos aos candidatos por meio dos diretórios estaduais e municipais foi, sem dúvidas, um constrangedor empecilho à verificação da efetividade da medida.

A medida cautelar, embora precária, ao cabo, pretendeu agir proativamente na aplicação de regras e procedimentos com a finalidade de minimizar a desigualdade racial observada no processo eleitoral, especificamente nas campanhas eleitorais. Todavia, embora importante passo na discussão e implantação de ações afirmativas na arena eleitoral e partidária, demonstrou sensíveis limitações no tocante a sua efetividade, o que pode e deve ser aperfeiçoado pelos diversos atores da sociedade interessados e comprometidos com a igualdade.

## 7 Referências

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política I**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Editora Senado Federal, 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 3 de dezembro de 1999**. Estabelece normas eleitorais. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei nº 12.228, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 200. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738/DF**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 setembro 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/925332768/medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-738-df-0102225-1420201000000/inteiro-teor-925332774?ref=serp>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738/DF**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 5 de outubro 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1113892615/referendo-na-medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-738-df-0102225-1420201000000/inteiro-teor-1113892620>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n º 0600306-47.2019.6.00.0000/DF**. Rel. Min. Luis Roberto Barroso. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/at_download/file). Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Parecer ASEP nº 2/2020**. Disponível no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/sistemas/sei/acesso-ao-sei>. Acesso em: 26 mai. 2022.

BUCCI, M. P. D. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Biblioteca Digital Fórum Administrativo** - Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009.

CARNEIRO, A. S. A construção do outro como não-ser como fundamento do ser. 2005. **Tese** (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO, A. Montesquieu e a releitura da separação de poderes no Estado contemporâneo: elementos para uma abordagem crítica. **Lex Humana**, v. I, p. 40-65, 2009.

CARVALHO, A. Última Palavra ou Primeira Incompreensão: notas sobre imparcialidade judicial a partir de um julgado do STF. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 14, p. 16389-16411, 2013.

CARVALHO, A. **Imagens da imparcialidade entre o discurso constitucional e a prática judicial**. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2017.

CAMPOS, L. A; MACHADO, C. **Raça e eleições no Brasil**. Porto Alegre: Zouk, 2020.

COSTA, A. A; CARVALHO, A; FARIAS, F. J. Controle de constitucionalidade no Brasil: eficácia das políticas de concentração e seletividade. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 155-187, 2016.

COSTA, L. P. S; FERREIRA, M. V. V. **Maioria da população no Brasil, negros são minoria nas Eleições 2016.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/maioria-da-populacao-no-brasil-negros-sao-minoria-nas-eleicoes-2016>.

Publicado em 01/09/2016. Acesso em: 25 mai. 2024.

DAHL, R. A. **Democracy and its Critics.** New Haven: Yale University Press, 1989.

EPSTEIN, L; KING, L. **Pesquisa empírica em direito:** as regras de inferência (e-book). São Paulo: Direito GV, 2013.

GOMES NETO, J. M. W; ALBUQUERQUE, R. B. de; SILVA, R. F. da. **Estudo de Caso:** manual para a pesquisa empírica qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2024.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**, 20. ed. Barueri: Atlas, 2024.

HASENBALG, C; SILVA, N. do V. **Relações raciais no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora: Iuperj, 1992.

190 MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. In: **Dados** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, p. 865 a 893, 2008.

MARCHETTI, V. O 'Supremo Tribunal Eleitoral': a relação entre STF e TSE na governança eleitoral brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 161-178, out./dez. 2011.

MEDEIROS, C. A. Ação Afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: SANTOS, S. A. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.** Edição eletrônica. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Págs. 121 a 139. Disponível em: [https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes\\_afirm\\_combate\\_racismo\\_americas.pdf](https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf). Acesso em: 05 mai. 2022.

MELLO, C. A. B. de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo: Malheiros, 2021.

MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje.** São Paulo: Global, 2006.

OLIVEIRA, C. L. P. O negro e o poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 36, p. 49-67, jan./jun. 2002.

OLIVEIRA, C. L. P. O negro e o poder: os negros candidatos a vereador em Salvador, 1988. **Caderno CRH**, Suplemento, Salvador, p. 94-116, 1991.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. **Cuestiones y Horizontes**: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Colección Antologías. Buenos Aires: CLACSO, p. 285-327, 2014.

SCARTEZINI, N. Introdução ao método de Pierre Bourdieu. **Cadernos de Campo**. Revista de Ciências Sociais, n. 14 e 15 (2010/2011), publicado em 06 ago. 2012.

SOARES, C. G. Raça, classe e ação afirmativa na trajetória política de militantes negros de esquerda. **Política & Sociedade**: revista de sociologia política, Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 41-74, nov. 2012.

TEIXEIRA, E. S; CARVALHO, A. Mulheres na Assembleia Legislativa da Bahia no Pós-1988. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 16, n. 1, p. 1-29, 2021.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo, nº 67, p.139-190, 2006.

ZAULI, E. M. Justiça Eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 102, p. 255-289, jan./jun. 2011.



## *Racism and Political Representation: quotas for black people in the distribution of resources and the 2020 elections in Salvador*

**ABSTRACT:** The research analyzed the electoral effects of the decision of the Federal Supreme Court in the precautionary measure in the allegation of noncompliance with a fundamental precept 738 through a qualitative approach on the number of black candidates elected in the Salvador, Bahia, in 2020. The judgment determined the application of racial quotas in the distribution of public resources in the campaign, but the result of the elections showed limitations of the model adopted by the Court. The research pointed out that the absence of a procedure for validating racial self-declaration, the lack of a specific mechanism for distributing resources to black female candidates and the difficulty in monitoring compliance with quotas from the Special Campaign Financing Fund applied by state and municipal directories are among the main obstacles. The data shows that the STF's decision has not been able to change the scenario of under-representation of black people in Salvador's City Council.

**KEYWORDS:** Electoral Law; racial quotas; representative Democracy.

192

## *Racismo y representación política: la cuota para negros en la distribución de recursos y las elecciones de 2020 en Salvador*

**RESUMEN:** La investigación analizó los efectos electorales de la decisión del Supremo Tribunal Federal en la medida cautelar en la Demanda de Incumplimiento del Precepto Fundamental 738 a través de un enfoque cualitativo del número de candidatos negros elegidos en el Municipio de Salvador, Bahía, en 2020. La sentencia determinó la aplicación de cuotas raciales en la distribución de recursos públicos en la campaña, pero los resultados de las elecciones mostraron limitaciones del modelo adoptado por el Tribunal. La investigación señaló que la ausencia de un procedimiento de validación de la autodeclaración racial, la falta de un mecanismo específico para la distribución de recursos a las candidatas negras y la dificultad de controlar el cumplimiento de las cuotas del Fondo Especial de Financiación de Campañas aplicadas por los directorios estatales y municipales están entre los principales obstáculos. Los datos indican que la decisión del STF no ha conseguido cambiar el escenario de subrepresentación de las mujeres negras en el Consejo de la ciudad de Salvador.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho electoral; Cuotas raciales; Democracia representativa.