

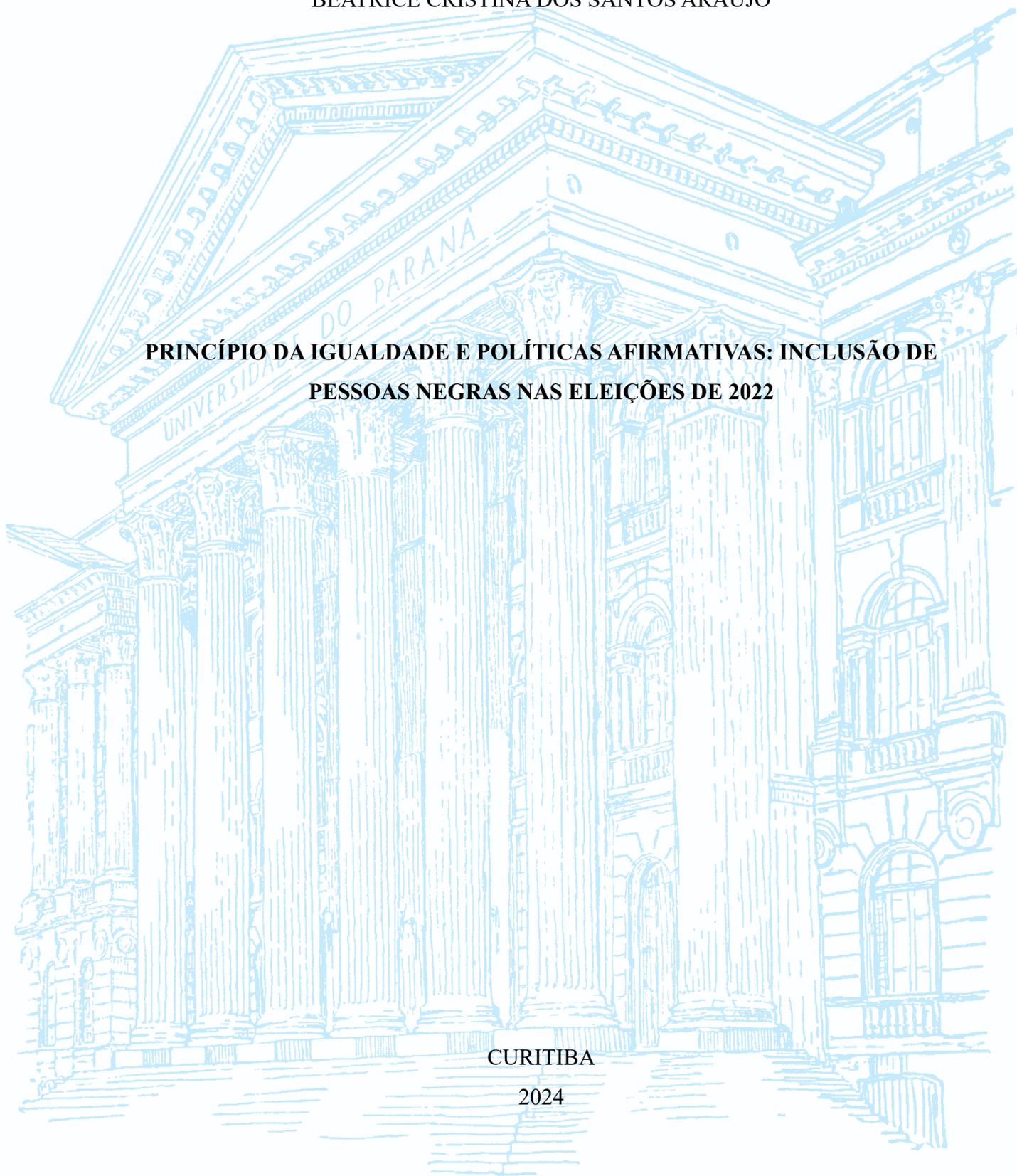
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BEATRICE CRISTINA DOS SANTOS ARAUJO

**PRINCÍPIO DA IGUALDADE E POLÍTICAS AFIRMATIVAS: INCLUSÃO DE  
PESSOAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES DE 2022**

CURITIBA

2024



BEATRICE CRISTINA DOS SANTOS ARAUJO

**PRINCÍPIO DA IGUALDADE E POLÍTICAS AFIRMATIVAS: INCLUSÃO DE  
PESSOAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES DE 2022**

TCC apresentada ao Curso de Graduação em Direito,  
Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do  
Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2024

## TERMO DE APROVAÇÃO

BEATRICE CRISTINA DOS SANTOS ARAUJO

### PRINCÍPIO DA IGUALDADE E POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA INCLUSÃO DE PESSOAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES DE 2022

TCC apresentada ao Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.



Prof(a). Dr(a). Eneida Desiree Salgado  
Orientador(a) – Departamento de Direito Público, UFPR

 Documento assinado digitalmente  
THIAGO DE AZEVEDO PINHEIRO HOSHINO  
Data: 11/12/2024 13:17:28-0300  
Verifique em <https://validar.it6.gov.br>

Prof(a). Dr. Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino  
Departamento de Direito Privado, UFPR

 Documento assinado digitalmente  
LETICIA REGINA CAMARGO KREUZ  
Data: 11/12/2024 13:57:39-0300  
Verifique em <https://validar.it6.gov.br>

Prof(a). Dr(a). Letícia Regina Camargo Kreuz  
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 11 de setembro de 2024.

Dedico este trabalho à minha mãe, D. Carmen Lúcia dos Santos Araujo, cujo amor e dedicação não conheceram limites. Com carinho inigualável, cuidou de mim e de meus filhos, mantendo viva a chama da esperança e do sonho mesmo nos momentos mais desafiadores. Sem sua fé inabalável em meu potencial e sua presença constante nos momentos difíceis, esta conquista não teria sido possível. A você, minha mãe, todo meu amor e gratidão.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos que contribuíram para a realização desta graduação. Um agradecimento muito especial à minha mãe, D. Carmen Lúcia dos Santos Araujo, bibliotecária formada pela UFPA, cujo apoio incondicional foi fundamental. Agradeço também aos meus filhos, Rafaela, Martinho e Olivia, pelo amor e pela paciência de sempre, que foram essenciais para meu equilíbrio e perseverança.

Não posso deixar de mencionar meu pai, Dr. Martinho Borges da Fonseca Araujo, *in memoriam*. Ele sempre me inspirou a trilhar os caminhos da ciência e seu legado continua a ser uma luz guia em minha jornada.

Meus agradecimentos à professora Eneida Desiree Salgado, por me acolher no seu grupo de pesquisa. Sua orientação e confiança foram decisivas para o meu desenvolvimento acadêmico. Agradeço também a todos os colegas do NINC, cuja companhia e colaboração enriqueceram minha experiência e contribuíram imensamente na elaboração do presente trabalho.

"A verdadeira paz não é meramente a ausência de tensão; é a presença da justiça."

Martin Luther King Jr.

## RESUMO

O trabalho intitulado "Princípio da Igualdade e Políticas Afirmativas: Inclusão de pessoas negras nas Eleições de 2022" investiga a eficácia das políticas afirmativas implementadas nas eleições brasileiras de 2022, focando na representatividade de pessoas negras no cenário político. A pesquisa se baseia no princípio constitucional da igualdade, destacando a necessidade de políticas que promovam uma verdadeira igualdade material, especialmente no contexto das profundas desigualdades raciais que historicamente permeiam a sociedade brasileira.

O estudo busca avaliar se as políticas afirmativas adotadas nas eleições de 2022 contribuíram para uma maior inclusão e representatividade de candidatos negros. A análise incluiu decisões judiciais relacionadas à igualdade eleitoral e uma avaliação detalhada da composição racial dos candidatos e eleitos.

Os resultados revelam que, apesar das políticas afirmativas, como a reserva de candidaturas e a distribuição proporcional de recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral para candidatos negros, ainda persistem barreiras significativas que limitam a representatividade política desses grupos. Embora tenha havido um aumento no número de candidaturas de pessoas negras, a representatividade continua aquém do necessário para refletir a composição racial da população brasileira, com candidatos brancos ainda dominando tanto em número de candidaturas quanto de eleitos.

Além disso, a distribuição de recursos de campanha não foi suficientemente equitativa para garantir uma competição justa, o que resultou em menor competitividade das candidaturas negras e, conseqüentemente, em menos sucesso nas urnas. As políticas afirmativas, apesar de trazerem avanços na visibilidade e participação de candidatos negros, ainda enfrentam desafios em sua implementação e eficácia. O estudo conclui que essas políticas são um passo importante, mas insuficiente para alcançar uma representatividade proporcional de pessoas negras na política brasileira.

O trabalho conclui que, apesar dos avanços proporcionados pelas políticas afirmativas, há uma necessidade urgente de aprimoramento contínuo dessas políticas e de maior articulação entre os poderes legislativo e judiciário para combater as desigualdades raciais no contexto eleitoral. As barreiras estruturais persistentes indicam que a luta por uma democracia

verdadeiramente inclusiva e representativa ainda está longe de ser concluída, exigindo esforços contínuos e adaptativos para promover a igualdade racial no Brasil.

**Palavras-chave:** Igualdade eleitoral; Políticas afirmativas; Representatividade racial.

## ABSTRACT

The paper entitled "Principle of Equality and Affirmative Policies: Inclusion of Blacks in the 2022 Elections" investigates the effectiveness of affirmative policies implemented in the 2022 Brazilian elections, focusing on the representation of black people in the political scene. The research is based on the constitutional principle of equality, highlighting the need for policies that promote true material equality, especially in the context of the deep racial inequalities that historically permeate Brazilian society.

The study seeks to assess whether the affirmative policies adopted in the 2022 elections contributed to greater inclusion and representation of black candidates. The analysis included court decisions related to electoral equality and a detailed assessment of the racial composition of candidates and elected officials.

The results reveal that, despite affirmative policies, such as the reservation of candidacies and the proportional distribution of financial resources and electoral propaganda time for black candidates, significant barriers still persist that limit the political representation of these groups. Although there has been an increase in the number of black candidates, representation remains below what is necessary to reflect the racial composition of the Brazilian population, with white candidates still dominating both in terms of the number of candidates and the number of elected officials.

In addition, the distribution of campaign resources was not sufficiently equitable to ensure fair competition, which resulted in less competitiveness for black candidates and, consequently, less success at the polls. Affirmative action policies, despite bringing advances in the visibility and participation of black candidates, still face challenges in their implementation and effectiveness. The study concludes that these policies are an important step, but insufficient to achieve proportional representation of black people in Brazilian politics.

The work concludes that, despite the advances provided by affirmative action policies, there is an urgent need for continuous improvement of these policies and greater coordination between the legislative and judicial branches to combat racial inequalities in the electoral context. Persistent structural barriers indicate that the fight for a truly inclusive and representative democracy is still far from over, requiring continuous and adaptive efforts to promote racial equality in Brazil.

**Keywords:** Electoral equality; Affirmative policies; Racial representation.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de cada grupo racial na população, dentre os candidatos e eleitos para deputado federal .....	34
Gráfico 2 – Scaterplott entre o percentual de não brancos na população em relação ao percentual de não branco nas candidaturas .....	37
Gráfico 3 - Scaterplott entre o percentual de não brancos nas candidaturas e o percentual de não brancos eleitos .....	37
Gráfico 4 – Candidatos das eleições 2022 quanto a raça .....	49

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Percentual de cada grupo racial na população dentre os candidatos e eleitos para deputado federal por unidade da federação .....	35
---	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO:</b> .....	<b>13</b>
<b>2 IGUALDADE</b>	
2A) PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DIGNIDADE HUMANA E DEMOCRACIA NO BRASIL.....	17
2B) PRESENÇA DE PESSOAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS.....	25
<b>3 ELEIÇÕES BRASILEIRAS E INCLUSÃO</b>	
A) HISTÓRICO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA PESSOAS NEGRAS.....	30
B) LEIS E POLÍTICAS AFIRMATIVAS NAS ELEIÇÕES.....	38
<b>4 ELEIÇÕES 2022 E POLÍTICAS AFIRMATIVAS</b>	
4 A)RESERVA DE CANDIDATURAS E A PRESENÇA NOS ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS...48	
4B) RESERVA DE HGPE E RECURSOS FINANCEIROS.....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS:</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO:

A análise das eleições brasileiras de 2022 fornece uma lente através da qual podemos observar a interação complexa entre políticas afirmativas e representação política. Este trabalho se propõe a explorar as dinâmicas de inclusão de candidatos negros, concentrando-se nas estruturas normativas e decisões judiciais que moldam o cenário eleitoral. Em vez de focar em igualdade de oportunidades, uma noção frequentemente associada a perspectivas liberais, esta pesquisa adota uma abordagem mais crítica, questionando como as legislações e intervenções jurídicas se alinham ou divergem dos objetivos de ampliar a representatividade racial na política. Através desta análise, busca-se compreender as barreiras que persistem e as transformações necessárias para que o sistema político brasileiro reflita verdadeiramente a diversidade de sua população.

A transição do debate sobre a igualdade de oportunidades no contexto da democracia eleitoral brasileira, com suas desigualdades históricas e estruturais, para a análise teórica de Adilson Moreira<sup>1</sup> sobre a evolução do conceito de igualdade no mundo contemporâneo, reflete uma complexa interação entre teoria e prática.

No Brasil, a luta contra a marginalização de pessoas negras e outras minorias na representação política é um reflexo das tentativas de endereçar essas desigualdades através de legislações específicas que buscam promover a igualdade racial e a inclusão. Este cenário local se conecta com a visão mais ampla de Moreira, que critica a abordagem genérica da identidade nas políticas de igualdade, apontando para a necessidade de reconhecer a diversidade dentro da concepção de igualdade.<sup>2</sup> Assim, o desafio reside em conciliar a noção de uma identidade comum, fundamental para a igualdade democrática, com a valorização das diferenças individuais e coletivas, essenciais para o respeito à diversidade em sociedades pluralistas.

É relevante lembrar que a luta contra a marginalização de pessoas negras e outras minorias na representação política no Brasil é um reflexo das desigualdades históricas e estruturais, apesar das legislações existentes. Embora haja tentativas de endereçar essas desigualdades por meio de legislações específicas que buscam promover a igualdade racial e a inclusão, a persistência da luta indica que as leis por si só não têm sido suficientes para eliminar as barreiras de marginalização.

Este cenário reflete uma interação complexa entre a teoria da igualdade, como discutida por Adilson Moreira, e a prática política. O autor critica a abordagem genérica da identidade nas políticas de igualdade, destacando a necessidade de reconhecer a diversidade e as diferenças individuais e coletivas, que são essenciais para o respeito à diversidade e para a realização de uma verdadeira igualdade democrática em sociedades pluralistas. Portanto, a luta é um reflexo tanto das insuficiências

---

<sup>1</sup>Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 357

<sup>2</sup>Ibidem

das legislações em capturar e resolver as nuances das desigualdades raciais quanto um impulso para adaptar e aprimorar continuamente essas leis para alcançar a inclusão efetiva.

O professor Adilson Moreira<sup>3</sup> elucida que o ideal da igualdade no mundo contemporâneo ainda está fortemente influenciado por uma perspectiva a partir da noção de que podemos organizar a sociedade democrática por meio da atribuição de uma identidade genérica a todas as pessoas. Mas, segundo ele, essa posição se mostra problemática na medida em que a ideia de igualdade adquire novas significações ao longo do tempo em diferentes sociedades. O desenvolvimento desse princípio no mundo moderno parte da passagem de uma realidade histórica na qual diferenças de *status* configuravam a organização social para uma realidade na qual a igualdade pressupõe uma identidade comum, sendo que hoje estamos em um momento no qual a igualdade tem sido pensada com diferença, como um pressuposto da organização de sociedade pluralistas.<sup>4</sup>

Neste trabalho serão analisadas as políticas afirmativas para pessoas negras nas eleições por ser um tema relevante que está em constante evolução, visto que essas medidas são de extrema importância para corrigir essas desigualdades estruturais e históricas que tanto afetam a população negra, que sofre com a pobreza, a violência, o racismo e a falta de oportunidades educacionais e profissionais.

Essas políticas são legítimas e constitucionais, sendo estão fundamentadas nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da democracia e da cidadania, que norteiam a ordem jurídica brasileira. Além disso, têm um impacto positivo na qualidade da democracia brasileira, pois expandem a participação política e a diversidade de vozes e perspectivas no debate público, fortalecendo a pluralidade e a tolerância na sociedade.

De acordo com Adilson Moreira<sup>5</sup>, estudos que se dedicam à investigação de padrões de relações raciais a partir de um ponto de vista comparado identificam certos elementos comuns nos processos responsáveis pelo estabelecimento de dominação racial nas várias sociedades humanas. Sendo assim, o racismo estrutura relações hierárquicas entre grupos sociais por meio de um processo a partir do qual um grupo consegue estabelecer uma relação de superioridade sobre outro, o que permite a possibilidade de subjugação de minorias raciais, uma situação na qual os membros do grupo racial mais poderoso ocupam posições de poder e prestígio, enquanto integrantes do grupo em situação de desvantagem estão sempre subordinados. Neste contexto, as políticas afirmativas raciais, como as cotas para candidatos negros, contribuem para a promoção da igualdade material e da representatividade política de grupos historicamente excluídos e discriminados no Brasil.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 357.

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

No contexto delineado por Adilson Moreira<sup>7</sup>, onde o racismo molda hierarquias sociais e perpetua a dominação racial, as medidas de políticas afirmativas no Brasil, como cotas para candidatos negros, visam mitigar as disparidades de poder e promover a justiça social. Esta intervenção jurídico-social visa equilibrar a representatividade política e garantir igualdade material para aqueles historicamente marginalizados. Em contraponto, o trabalho de Luiz Augusto Campos e Carlos Machado ilumina um aspecto prático e metodológico significativo na luta contra a desigualdade racial: a coleta de dados raciais pelo TSE em 2014. Este marco na pesquisa eleitoral brasileira representa uma ferramenta crítica para analisar e entender a estrutura de poder racial no país. A introdução de variáveis raciais nas estatísticas eleitorais abre novas avenidas para o estudo da representação política de grupos raciais, oferecendo dados concretos para analisar a sub-representação de pretos e pardos e fundamentar hipóteses explicativas para essas disparidades.

Segundo Luiz Augusto Campos e Carlos Machado, apenas nas eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) computou pela primeira vez em sua história, a raça/cor dos candidatos registrados. Desta forma, foi possível que além de armazenar uma variável fundamental para estudos de estratificação no país, essa inclusão permite o cruzamento dessa clivagem com todas as outras já computadas pelo TSE tradicionalmente como renda do candidato, receitas de campanhas, sexo, estado civil, ocupação, etc. Esses dados permitem não apenas estimar a magnitude da sub representação política de pretos e pardos, mas também aventar hipóteses explicativas para tal sub representação.<sup>8</sup>

De acordo com os mesmos autores, a distância entre a identificação do problema e o diagnóstico de suas possíveis causas não apenas oblitera a entrada desse tema na agenda de debate acadêmico e político, ela restringe também a imaginação daqueles que tentam pensar mecanismos para a inclusão política desse grupo. Os autores questionam se não temos informações sobre as origens do problema, como formular medidas para mitigar tal exclusão?<sup>9</sup>

A importância desta ausência consiste no fato da baixa representatividade de pessoas negras na política constituir um problema que bloqueia o desenvolvimento social de toda a nação, porém, as políticas afirmativas empregadas nas eleições 2022 não trouxeram significativo crescimento na inclusão de pessoas negras na vida política.

Para sustentar essa hipótese, pretendemos realizar uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, analisando os conceitos, os fundamentos, os objetivos, os benefícios e os desafios das políticas afirmativas raciais no Brasil e no mundo. Além disso, é preciso coletar e analisar dados sobre o perfil dos candidatos e dos eleitos nas eleições 2022, verificando se houve um aumento da

---

<sup>7</sup>Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 358

<sup>8</sup>CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. p. 125

<sup>9</sup> Ibid p.121

representação política das pessoas negras em relação às eleições anteriores. Por fim, é preciso avaliar os resultados e as implicações das políticas afirmativas raciais para a democracia brasileira, considerando os aspectos jurídicos, políticos, sociais e culturais envolvidos.

O objetivo da presente pesquisa é a análise do alcance da exigência da máxima igualdade na disputa eleitoral nas eleições de 2022, buscando estabelecer se há adequação das regras eleitorais em relação à comunicação política, à influência dos meios de comunicação social, à atuação das redes sociais a partir da análise de decisões judiciais.

Dentre os objetivos específicos deste trabalho, é possível destacar a descrição e discussão do princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral a partir do desenho constitucional; a filtragem e análise das decisões da Justiça Eleitoral que se referem à igualdade e à desigualdade entre candidaturas de pessoas negras; e ainda, este trabalho pretende elaborar um estudo utilizando o recorte racial, analisando decisões das eleições 2022 em relação à candidaturas de pessoas negras, se essas decisões trarão uma maior inclusão à esta população preta e parda.

O tema é relevante para compreender como o Brasil tem avançado na promoção da diversidade e da participação popular na política, especialmente de grupos historicamente sub representados, como mulheres e pessoas negras. Ademais, o tema é atual e desafiador, pois envolve questões que causam polêmicas e controversas, como a segurança, a fidelidade partidária, o financiamento de campanha e a propaganda eleitoral. E por fim, tem caráter interdisciplinar, pois abrange diversas áreas do conhecimento, além do Direito, a Ciência Política, a Sociologia, a História e a Comunicação, possibilitando o desenvolvimento de senso crítico e cidadania quanto a avaliação do processo eleitoral de 2022.

## 2 IGUALDADE

### 2A) Princípios da Igualdade, dignidade humana e Democracia no Brasil

No Brasil, os princípios de igualdade, dignidade humana e democracia são fundamentos essenciais que permeiam o arcabouço jurídico e moldam as interações sociais e políticas do país. Esses princípios não apenas refletem valores universais reconhecidos na legislação internacional, mas também se manifestam como pilares da Constituição Federal de 1988, que redefiniu a estrutura do Estado e revitalizou o compromisso com a cidadania ativa e a inclusão social. Através deste estudo, exploramos como a igualdade substancial, a preservação da dignidade humana e a prática da democracia operam no contexto brasileiro, identificando os desafios enfrentados na transposição desses princípios teóricos para a realidade prática, especialmente em termos de garantir direitos e liberdades para todos os cidadãos, independentemente de sua raça, gênero ou classe social.

No contexto das democracias contemporâneas, a igualdade emerge como um princípio fundamental que sustenta a organização social e política. No Brasil, esse conceito é amplamente discutido à luz dos direitos fundamentais e da dignidade humana, pilares que garantem o tratamento isonômico de todos os cidadãos e a participação efetiva na formação da vontade estatal. Adilson Moreira, um dos principais estudiosos desse tema, explora a interconexão entre igualdade, dignidade e democracia, argumentando que esses princípios são essenciais para o funcionamento das instituições democráticas e para a promoção de uma sociedade justa. Seu enfoque destaca a necessidade de práticas transparentes e da garantia de direitos iguais, que são intrínsecos ao fortalecimento do espaço público e ao exercício da cidadania.

Adilson Moreira articula que a igualdade é essencial para regulamentar uma sociedade onde há tratamento isonômico entre todos os membros da comunidade política, viabilizando a participação no processo de formação da vontade estatal. Ele elabora sobre como a democracia pressupõe a cidadania, entendida como um regime de governo exercido coletivamente, com a participação dos cidadãos no debate público, possibilitada pelo voto.<sup>10</sup>

Moreira enfatiza a importância do espaço público, caracterizado por interesses comuns opostos aos privados, e práticas sociais transparentes. Ele discute que a democracia promove a liberdade política dos indivíduos, permitindo a participação na definição de destinos pessoais e comunitários, com a liberdade sendo um aspecto crucial nos regimes democráticos, manifestando-se

---

<sup>10</sup>Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 95

através da isonomia e isegoria, que garantem igualdade perante a lei e participação em assuntos públicos, respectivamente.<sup>11</sup>

O professor analisa a função da igualdade na dinâmica das instituições democráticas, onde vincula a operação e ação dessas instituições, com o propósito de racionalizar o poder político, enfatizando o dever estatal de assegurar um tratamento equitativo e promover a igualdade de status para grupos desfavorecidos. A igualdade, segundo Moreira, é crucial para a legitimidade do processo legislativo e para a formação da moralidade pública em sociedades democráticas, onde o reconhecimento do status igualitário dos cidadãos é vital para a formação do consenso político.<sup>12</sup>

Ele prossegue discutindo a igualdade política relacionada à estruturação das relações sociais em democracias, fundamentadas na solidariedade moral e na necessidade de construir uma sociedade que favoreça o bem-estar coletivo. Moreira conclui que a igualdade é um princípio norteador para a criação de uma cultura pública centrada na equidade, que é essencial para a justiça política e para a operação eficaz das instituições públicas em um sistema de cooperação equitativo, onde as liberdades individuais são realizadas.<sup>13</sup>

No ponto de interseção das ideias de Moreira e Piovesan, a igualdade, como um princípio estrutural nas democracias, serve de alicerce para um sistema de justiça e equidade, essencial para a operação eficaz das instituições públicas e a realização das liberdades individuais. Enquanto Moreira enfatiza a construção de uma sociedade democrática fundamentada na solidariedade e igualdade, Piovesan aborda a utilização histórica da diferença como instrumento para violar direitos e estabelecer hierarquias de dignidade, trazendo à tona a necessidade de combater formas persistentes de discriminação. Assim, a transição entre suas discussões revela como a promoção da igualdade e a luta contra a discriminação são cruciais para a conformação de sociedades democráticas justas e equitativas, onde a valorização da diversidade e o reconhecimento da igualdade inerente a cada indivíduo são essenciais para superar legados de injustiça e intolerância.

Flávia Piovesan discute que a diferença era utilizada historicamente como meio para aniquilar direitos, concebendo o "outro" como inferior em dignidade e direitos, e em casos extremos, como um ser desprovido de dignidade, tratado como objeto descartável, exemplificado pela escravidão e pelo nazismo. Ela destaca violações decorrentes de escravidão, nazismo, sexismo, racismo, homofobia, xenofobia e outras formas de intolerância.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 95

<sup>12</sup> Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 95

<sup>13</sup> Ibid p. 95

<sup>14</sup> PIOVESAN, Flávia. \*Ações Afirmativas no Brasil\*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 888, set./dez. 2008

Ela aponta para a adoção da igualdade formal, entendida como a igualdade genérica e abstrata, exemplificada pela noção de que "todos são iguais perante a lei". Piovesan faz referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e à Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio de 1948, que visam punir a intolerância que busca destruir o "outro" com base em nacionalidade, etnia, raça ou religião. Cita Amartya Sen, para quem a identidade pode ser fonte tanto de riqueza e conforto quanto de violência e terror.<sup>15</sup>

Adilson Moreira<sup>16</sup> argumenta que, baseando-se nos princípios do liberalismo moderno, o princípio da igualdade formal exige que as normas jurídicas sejam aplicadas de forma uniforme, uma vez que todos os seres humanos são igualmente livres. Portanto, as diferenciações que não se fundamentam nesse princípio básico precisam ser suprimidas. Isso leva à ideia de que as instituições estatais devem tratar todos os membros da comunidade política de maneira igualitária, o que implica uma identidade de procedimentos e mostra a conexão estreita entre o princípio da igualdade e o Estado de Direito. Para ele, a igualdade entre indivíduos só é viável numa sociedade onde as instituições estatais agem conforme as normas jurídicas que refletem os interesses coletivos.<sup>17</sup>

Moreira também salienta que o princípio constitucional da igualdade formal se fundamenta nos conceitos de generalidade e universalidade. Ele explica que a generalidade traz um aspecto do Direito Natural moderno, no qual as leis devem ser impessoais. As normas jurídicas podem criar diferenciações, mas essas devem considerar apenas diferenças relevantes. A aplicação uniforme das leis é vista como essencial para a proteção da liberdade dos cidadãos, pois evita discriminações. Historicamente, o Direito diferenciava as pessoas, legitimando privilégios, mas numa nova ordem social, espera-se que as leis sejam universais e imparciais, servindo aos interesses comuns e limitando o poder do Estado.<sup>18</sup>

Ele afirma que a justiça, conforme o princípio da igualdade formal, impõe que indivíduos em situações semelhantes devem ser tratados de maneira equivalente, respeitando suas diversidades mas reconhecendo seu valor igual perante a lei. Esta noção de justiça instrumental apoia a uniformidade de tratamento, requerendo justificativas adequadas para qualquer diferenciação entre as pessoas.<sup>19</sup>

Finalmente, Moreira conclui que o princípio da igualdade formal é crucial para organizar as relações sociais e supõe um Estado regulado por leis legítimas. A existência do Estado de Direito, em sua visão, é indispensável para a realidade social onde o poder estatal é limitado pelas leis, com a

---

<sup>15</sup> PIOVESAN, Flávia. \*Ações Afirmativas no Brasil\*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 888, set./dez. 2008

<sup>16</sup> Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 288

<sup>17</sup> Ibid, p. 288

<sup>18</sup> Ibid p. 288

<sup>19</sup> Ibid p. 288

democracia sendo a base para a criação das normas jurídicas que definem e restringem o exercício desse poder, promovendo assim a liberdade e igualdade entre os indivíduos.<sup>20</sup>

No entremeio das reflexões de Moreira e Piovesan, é crucial entender a evolução conceitual e prática do direito e da igualdade em contextos sociais e jurídicos. Enquanto Moreira ressalta a importância da igualdade formal perante a lei, como pilar do Estado de Direito e da democracia, que por sua vez limita o poder estatal e assegura a liberdade e igualdade, Piovesan amplia a discussão para a necessidade de adaptação do direito à realidade social concreta. Ela sublinha a transição do entendimento legal, do genérico ao específico, indicando uma evolução na proteção jurídica que leva em conta as especificidades e vulnerabilidades dos indivíduos e grupos. Este contexto é vital para compreender como o princípio da igualdade, embora essencial, deve ser flexível e sensível às diferenças, para efetivar a justiça e proteger todos os cidadãos de maneira equitativa, adaptando-se às mudanças nas perspectivas sociais e jurídicas sobre igualdade e direitos humanos.

Flávia Piovesan<sup>21</sup> argumenta que é insuficiente tratar o indivíduo de maneira genérica, abstrata, destacando a necessidade de especificar o sujeito de direito, considerando suas peculiaridades. Piovesan observa que, se inicialmente os instrumentos internacionais ofereciam proteção geral e abstrata, evitando a diferença como algo temido na era Hitler, posteriormente, viu-se a necessidade de dar proteção especial a grupos vulneráveis. Assim, a diferença deveria servir para a promoção, e não a aniquilação, de direitos.<sup>22</sup>

Em seu cenário ideal, grupos como a população afrodescendente, mulheres e crianças devem ser reconhecidos em suas condições sociais específicas, promovendo o direito à igualdade e também o direito fundamental à diferença, assegurando respeito à diversidade e tratamento especial<sup>23</sup>.

Piovesan define três concepções de igualdade: a formal, associada à ideia de que todos são iguais perante a lei; a material, voltada à justiça social e distributiva, orientada por critérios socioeconômicos; e a igualdade de reconhecimento, que considera critérios como gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia, entre outros.<sup>24</sup>

Entre as reflexões de Piovesan sobre as múltiplas facetas da igualdade e a análise de Moreira sobre a dignidade e autonomia individual, há uma ponte conceitual significativa que interliga justiça social e direitos humanos. Enquanto Piovesan categoriza a igualdade em formal, material e de reconhecimento, destacando as dimensões jurídica, socioeconômica e de identidade, Moreira

---

<sup>20</sup>Ibid p. 289

<sup>21</sup>PIOVESAN, Flávia. \*Ações Afirmativas no Brasil\*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 3, set./dez. 2008, p. 888,

<sup>22</sup> Ibid, p. 888

<sup>23</sup> Ibid, p. 888

<sup>24</sup> Ibid p. 888

aprofunda a discussão enfatizando como a evolução do conceito de dignidade se entrelaça com essas formas de igualdade. Ele aborda a necessidade de repensar a dignidade para além das honras tradicionais, integrando-a com a busca pela igualdade em suas diferentes expressões. Assim, as perspectivas de ambos convergem na compreensão de que o respeito à diversidade e a promoção da equidade são fundamentais para a realização da dignidade humana em uma sociedade contemporânea justa e inclusiva.

Adilson Moreira argumenta que o campo jurídico possui uma importância considerável para alcançar um preceito essencial da filosofia moderna, que é a proteção da autonomia individual, vista como uma medida da dignidade dos seres humanos. Ele menciona que a dignidade humana necessita de uma análise que considere diversos fatores e ressalta que o conceito de dignidade sofreu uma transformação significativa, tanto em aspectos conceituais quanto substantivos. Moreira observa que, historicamente, a dignidade estava ligada à noção de honra, algo associado a grupos socialmente privilegiados.<sup>25</sup>

Segundo Moreira, as mudanças culturais no mundo moderno, especialmente o avanço do individualismo e do racionalismo, contribuíram para que a dignidade humana fosse reconhecida como um atributo de todos os seres humanos, transformando-se em um atributo universal e fundamental para a moralidade pública nas democracias liberais. Ele afirma que todas as pessoas passaram a ser reconhecidas como detentoras de direitos universais.<sup>26</sup>

Moreira destaca que, embora a dignidade tenha estado ligada à igualdade formal no período do constitucionalismo liberal, duas outras dimensões ganharam importância ao longo do último século. Ele aponta que a dignidade agora implica condições materiais de existência que permitam a vivência autônoma dos indivíduos, afirmando que não é possível falar em dignidade sem um mínimo de estrutura material. Moreira também nota que as lutas contra violações de direitos realçaram a relação da dignidade com a respeitabilidade social e o reconhecimento dos indivíduos como agentes sociais competentes. Ele conclui que a dignidade é alcançável quando as pessoas têm acesso a processos de redistribuição e reconhecimento, onde o primeiro refere-se a garantias para segurança material e o segundo à afirmação da igualdade moral entre os membros da comunidade política.<sup>27</sup>

Transitando das reflexões de Moreira sobre a evolução conceitual da dignidade e igualdade para a análise jurídica e prática de Piovesan, observa-se uma ponte entre teoria e implementação. Enquanto Moreira analisa a transformação do princípio da dignidade e a necessidade de uma estrutura que permita a vivência autônoma, Piovesan concentra-se em como essas noções se traduzem em

---

<sup>25</sup> Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 95

<sup>26</sup> Ibid p. 95

<sup>27</sup> Ibid p. 95

medidas concretas, como as ações afirmativas, no ordenamento jurídico brasileiro. Esta passagem de um foco conceitual para um aplicado reflete o movimento do pensamento abstrato para a sua concretização legal e social, revelando a interdependência entre o desenvolvimento teórico dos direitos e sua manifestação prática na legislação e políticas públicas.

Flávia Piovesan discorre sobre como as ações afirmativas são respaldadas juridicamente pelas Convenções sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial e contra a Mulher, ambas ratificadas pelo Brasil. Ela observa que a ordem jurídica nacional tem introduzido progressivamente marcos legais visando instituir políticas de ações afirmativas. Piovesan ressalta que a Constituição Federal de 1988, um marco da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil, estabelece dispositivos importantes para a promoção da igualdade material, incluindo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a redução das desigualdades sociais.<sup>28</sup>

No contexto da consolidação democrática do Brasil e da promulgação de leis de ações afirmativas, como observado por Flávia Piovesan, a segunda metade da década de 1980 se tornou um período crucial de engajamento político e social, como destaca Cristiano Rodrigues. Após a adoção de marcos legais importantes para a promoção da igualdade, tais como a Constituição Federal de 1988, movimentos sociais, em particular o movimento negro, começaram a influenciar mais diretamente as políticas partidárias.

Este período de transição democrática, marcado pela Assembleia Nacional Constituinte e pelo subsequente ciclo eleitoral, propiciou uma janela de oportunidade para que tais movimentos pressionassem por uma representação mais substantiva e pela inclusão de suas demandas nas plataformas dos partidos políticos, exemplificado pelas ações do PT em reconhecimento às questões raciais. A interação entre os avanços legais em ações afirmativas e a atividade política concreta reflete um amadurecimento da democracia brasileira, onde a legislação e a participação cívica começaram a se alinhar para abordar desigualdades históricas.

Cristiano Rodrigues aponta que, na segunda metade da década de 1980, surgiram novas oportunidades para a articulação entre os movimentos sociais e os partidos políticos no Brasil, destacando-se a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987 a 1988 e as primeiras eleições presidenciais pós-regime autoritário em 1989. Ele menciona que o movimento negro buscou maior inclusão de suas demandas no PT, o que levou à aprovação da criação de uma subsecretaria nacional dedicada à questão racial pelo partido. Durante esse período, algumas demandas do movimento negro foram integradas nas estruturas partidárias do PT, especialmente em eventos nacionais que marcaram

---

<sup>28</sup> PIOVESAN, Flávia. \*Ações Afirmativas no Brasil\*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 891, set./dez. 2008

a mobilização pela questão racial, culminando na criação da Subsecretaria Nacional de Negros do partido.<sup>29</sup>

Rodrigues descreve que o período da ANC foi crucial para intensificar a relação entre o movimento negro e o PT, exemplificado pelo “Congresso Pré-Constituinte” que focou em propostas como a criminalização do racismo e a regulamentação das terras de comunidades quilombolas. Apesar de muitas propostas raciais não serem incluídas na Constituição de 1988, essas discussões influenciaram debates dentro do PT e levaram à criação da Fundação Cultural Palmares pelo governo federal, visando promover e preservar a cultura afro-brasileira.<sup>30</sup>

O “II Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial”, influenciado pelas discussões da ANC e pela criação da Fundação Palmares, propôs Benedita da Silva como vice de Lula na eleição presidencial de 1989, proposta essa que o partido não acatou. Todavia, as demandas da militância negra foram reconhecidas no Plano de Governo da campanha, evidenciando a presença de debates raciais na agenda política do PT, conforme observado por Rodrigues.<sup>31</sup>

A transição da discussão sobre a representatividade racial na política brasileira, particularmente dentro do Partido dos Trabalhadores (PT), para as políticas de ações afirmativas destacadas por Flávia Piovesan, ilustra a evolução das pautas de inclusão social e racial no Brasil. Após o reconhecimento, ainda que limitado, das demandas da militância negra no PT no final dos anos 1980, o país avançou na implementação de políticas formais de inclusão na década de 1990. A "Lei das cotas" e o Programa Nacional de Direitos Humanos são exemplos de como o Brasil começou a institucionalizar o compromisso com a igualdade e a justiça social, refletindo um esforço mais amplo para integrar as minorias no espectro político e social. Essas iniciativas culminaram na participação ativa do Brasil na Conferência de Durban, onde o país se posicionou favoravelmente à implementação de ações afirmativas para promover direitos e oportunidades para afrodescendentes, alinhando-se assim a um movimento global de reconhecimento e reparação das injustiças históricas.<sup>32</sup>

Flávia Piovesan destaca a “Lei das cotas” de 1995, que estipulava uma cota mínima para candidaturas femininas em partidos e coligações, posteriormente modificada pela Lei 9.504/1997 para garantir uma reserva de candidaturas entre 30% e 70% para cada sexo. Ela menciona o Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, que abordou políticas compensatórias e ações afirmativas para grupos socialmente vulneráveis. Piovesan lembra que o Brasil defendeu na Conferência de

---

<sup>29</sup>RODRIGUES, Cristiano. Ativismo negro e a inclusão do debate racial nos partidos políticos brasileiros. In: INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos. São Paulo: Editora Hucitec, 2022, pg. 205

<sup>30</sup>Ibid p. 205

<sup>31</sup>Ibid p. 205

<sup>32</sup> Ibid, p. 205

Durban a adoção de medidas afirmativas, especialmente na educação e emprego para afrodescendentes, e que a Conferência endossou ações afirmativas como medidas especiais e compensatórias<sup>33</sup>

No âmbito da experiência brasileira, Piovesan vê a Conferência de Durban como um catalisador para ações afirmativas, influenciando a agenda nacional e fomentando debates sobre cotas para afrodescendentes em universidades e o Estatuto da Igualdade Racial. Ela menciona a criação, em 2002, do Programa Nacional de Ações Afirmativas, que incentivou a inclusão de mulheres, afrodescendentes e pessoas com deficiência, e do Programa Diversidade na Universidade, que promoveu a inclusão no ensino superior. Finalmente, Piovesan fala da instituição, em 2003, da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que visaram fortalecer e mapear as ações afirmativas e a população afrodescendente no Brasil.<sup>34</sup>

Flávia Piovesan aponta que, no âmbito da Federação brasileira, não somente a União, mas também os Estados começaram a implementar políticas e planos voltados à promoção da igualdade material. Ela observa que muitas dessas políticas foram inspiradas em exemplos já apresentados, enquanto outras foram desenvolvidas especificamente para atender às particularidades e realidades regionais. Piovesan destaca a Constituição do Estado da Bahia como um marco importante, por incluir capítulos dedicados aos afrodescendentes e aos indígenas. Ela menciona que estados como o Paraná e Santa Catarina estabeleceram sanções administrativas contra empresas que cometem atos discriminatórios, incluindo restrições à participação em licitações e convênios públicos e outras penalidades.<sup>35</sup>

Piovesan também nota que outros estados, como São Paulo, têm implementado políticas de ações afirmativas, incluindo a Política de Ações Afirmativas para Afrodescendentes e a criação de grupos de trabalho para incentivar a inclusão em licitações e concursos públicos. Ela menciona o Estatuto da Igualdade Racial, que por um período de dez anos, visa estabelecer cotas raciais em cargos públicos federais e estaduais, promover a valorização da herança cultural afrodescendente, implementar cotas em mídias e propagandas, incluir a categorização por cor/raça no sistema de saúde, reservar vagas em universidades para afrodescendentes e povos indígenas, utilizar a composição étnico-racial das empresas como critério em licitações públicas, e obrigar empresas beneficiadas por incentivos governamentais a promover a igualdade racial.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil. Revista Estudos Feministas, p. 892

<sup>34</sup> Ibid p. 892

<sup>35</sup> Ibid, p. 892

<sup>36</sup> Ibid, p. 893

Entre as iniciativas estaduais e federais no Brasil, visando à promoção da igualdade racial e a implementação de políticas de ações afirmativas, como descrito por Piovesan, e a análise histórica da luta contra a discriminação racial e a marginalização das pessoas negras nas esferas decisórias, detalhada por José Jorge de Carvalho, há uma clara evolução no reconhecimento e na abordagem da questão racial no país. Piovesan destaca os esforços legislativos recentes, como o Estatuto da Igualdade Racial, enquanto Carvalho reflete sobre um momento crucial no passado, onde a necessidade de enfrentar as disparidades raciais foi reconhecida em nível nacional. Este elo temporal evidencia um movimento contínuo e progressivo na luta pela equidade racial, marcado tanto por reconhecimentos formais do problema quanto pela implementação de medidas concretas para combater a exclusão e promover a inclusão das pessoas negras, especialmente no âmbito político, revelando uma jornada em direção a uma sociedade mais justa e representativa.

## **2B) Presença de pessoas negras nas eleições brasileiras**

José Jorge de Carvalho relata que, em 1996, a Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça organizou um Seminário Internacional na Universidade de Brasília para debater a discriminação racial no Brasil. Esse evento reuniu especialistas renomados do Brasil e dos Estados Unidos para discutir as características distintas do racismo brasileiro em comparação com o americano e explorar a viabilidade de adotar ações afirmativas como reparação pela exclusão histórica das pessoas negras no país. Durante a abertura do Seminário, o Presidente da República prometeu implementar políticas reparatórias para as injustiças sofridas pelos negros brasileiros, incentivou os participantes a buscar soluções inovadoras para o problema e reconheceu explicitamente a existência de discriminação racial no Brasil. Ele destacou que a discriminação era um padrão recorrente e criticou a hipocrisia de negar essa realidade, sublinhando a necessidade de desmascarar e combater o preconceito, não apenas verbalmente, mas também por meio de mecanismos e processos que fomentassem uma transformação em direção a relações mais democráticas entre as diferentes raças, grupos sociais e classes.<sup>37</sup>

No período que se segue ao Seminário Internacional organizado em 1996, relatado por José Jorge de Carvalho, onde foram discutidas as estruturas do racismo brasileiro e a necessidade de ações afirmativas, emerge um debate mais amplo sobre a representatividade política no Brasil, como apontado por Campos e Machado. Este cenário reflete uma conscientização crescente sobre as desigualdades raciais e de gênero, evidenciando uma conexão entre o reconhecimento da discriminação racial e os esforços para entender e corrigir a sub-representação nos espaços de poder.

---

<sup>37</sup> CARVALHO, José Jorge de. Uma Proposta de Cotas para Negros e Índios na Universidade de Brasília. O Público e o Privado, p 11

Enquanto o Seminário focou em identificar e propor soluções para a discriminação racial sistêmica, a análise de Campos e Machado estende essa discussão ao contexto político, realçando a persistência de barreiras estruturais que limitam a ascensão de negros e mulheres às esferas decisórias do poder, apesar do reconhecimento da necessidade de reformas políticas e sociais para garantir uma representatividade mais justa e igualitária.<sup>38</sup>

Campos e Machado indagam sobre a escassez de políticos negros nas esferas decisórias brasileiras, observando que, apesar do consenso sobre a predominância branca na política brasileira, citando várias fontes, ainda se conhece pouco sobre os mecanismos políticos e sociais que contribuem para a sub-representação política dos não brancos. Eles reconhecem que a exclusão política não é exclusiva das pessoas negras, mencionando também as dificuldades enfrentadas pelas mulheres para ascender a posições de poder. A literatura abundante sobre a sub-representação feminina contrasta com o limitado número de estudos sobre a marginalidade política das pessoas negras no Brasil.<sup>39</sup>

Eles ressaltam a distância entre a identificação do problema e o diagnóstico de suas causas, afirmando que isso impede o tema de entrar na agenda acadêmica e política, e limita a concepção de mecanismos para a inclusão política das pessoas negras. Apontam que um dos momentos raros em que a sub-representação política das pessoas negras ganhou destaque no debate público foi com as discussões sobre reforma política durante o mandato de Dilma Rousseff, em resposta às manifestações de 2013. Nesse contexto, mencionam a proposta da PEC 116/2011, que visava a um sistema de voto plural, permitindo uma representação proporcional aos negros no parlamento.<sup>40</sup>

Campos e Machado destacam a formulação da proposta sem um entendimento adequado dos processos que excluem os negros da política formal, comparando-a com o conhecimento que fundamentou a criação de cotas eleitorais para mulheres. Discutem a recente politização da desigualdade racial em comparação com a desigualdade de gênero, e a demora na coleta de dados sobre raça/cor dos candidatos pelo TSE, somente incluída em 2014. Concluem que a falta de dados dificultou a análise da posição das pessoas negras na política, e que apenas recentemente as pesquisas começaram a gerar essas informações, o que será fundamental para futuros estudos sobre a marginalização das pessoas negras na política brasileira.<sup>41</sup>

A transição entre a análise de Campos e Machado sobre a insuficiente representação política das pessoas negras, marcada por lacunas informacionais e políticas desatualizadas, para a observação

---

<sup>38</sup> CARVALHO, José Jorge de. Uma Proposta de Cotas para Negros e Índios na Universidade de Brasília. O Público e o Privado, p 11

<sup>39</sup> Ibid p. 11

<sup>40</sup> Ibid p. 11

<sup>41</sup> CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. p. 123

de Cristiano Rodrigues sobre as barreiras enfrentadas pelos negros no cenário político brasileiro, evidencia uma realidade complexa e multifacetada. Enquanto Campos e Machado identificam as deficiências estruturais e a falta de dados precisos como obstáculos para entender a sub-representação de negros na política, Rodrigues expande essa discussão ao examinar como o ativismo negro interage com um sistema partidário que, por sua vez, sistematicamente limita a inserção de pautas raciais significativas em suas linhas programáticas. Essa sequência temática destaca a necessidade emergente de compreender e abordar as nuances da representação política em relação à raça no Brasil, num esforço de contextualizar as barreiras institucionais e ideológicas que persistem no acesso das pessoas negras ao poder político.

Cristiano Rodrigues relata que a interação entre o ativismo negro, os partidos políticos e a representação política é ainda um campo pouco explorado no Brasil. No entanto, observações recentes sugerem que os partidos políticos estabelecem barreiras consistentes que dificultam a maior participação de negros na política e a incorporação de discussões raciais em suas agendas programáticas de forma sistemática. Rodrigues menciona que a expansão dessa linha de pesquisa é dificultada pela abundância de partidos políticos no Brasil e pela complexidade de obter dados sobre sua estrutura interna, conforme destacado por Rezende, Sarmiento e Tavares em 2020.<sup>42</sup>

Rodrigues, ao abordar a interação complexa entre ativismo negro e o cenário político brasileiro, destaca a persistente dificuldade de integrar plenamente as demandas raciais na agenda dos partidos políticos, apesar de certas aberturas observadas em partidos de esquerda. Este cenário, marcado por obstáculos estruturais, não apenas reflete as barreiras à participação política de negros, mas também a tensão entre a necessidade de representação e a realidade de um sistema partidário fragmentado. A falta de consenso na literatura e as dificuldades em acessar informações precisas sobre a dinâmica interna dos partidos contribuem para a complexidade do tema. Rodrigues, ao se referir ao trabalho de Ollie Johnson III, reforça como as limitações do sistema político, refletidas na atuação legislativa de parlamentares negros, exemplificam a dualidade de restrições e oportunidades enfrentadas por candidatos negros, apontando para uma análise crítica de como o tamanho e a orientação ideológica dos partidos influenciam a incorporação da agenda antirracista.<sup>43</sup>

Cristiano Rodrigues<sup>44</sup> analisa que o sistema político pode tanto restringir a ascensão de certos grupos sociais e a tematização de suas questões quanto facilitar esses processos, criando uma estrutura de oportunidades políticas. Em relação à inclusão de demandas e grupos da agenda antirracista

---

<sup>42</sup> RODRIGUES, Cristiano. Ativismo negro e a inclusão do debate racial nos partidos políticos brasileiros. In: INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos. São Paulo: Editora Hucitec, 2022, p. 201

<sup>43</sup>Ibid p. 203

<sup>44</sup>Ibid, p. 203

brasileira, observa-se que o sistema político impõe consideráveis obstáculos, mesmo que não explicitamente contra essa pauta. Rodrigues remete à análise de Ollie Johnson III, que, ao estudar a atuação legislativa de parlamentares negros no Congresso Nacional, evidencia não apenas a escassez de políticos negros, mas também como a filiação a partidos pequenos e de esquerda, especialmente o PT e o PDT, limitava a aprovação de seus projetos. Isso aponta para as limitações que o sistema partidário impõe às oportunidades políticas dessas candidaturas. A literatura sobre o tema não é consensual, com alguns estudos destacando a abertura de partidos de esquerda a candidatos negros, frequentemente recrutados da militância, enquanto pesquisas recentes questionam essa associação, indicando que o porte do partido pode ser um fator decisivo para essa abertura, com partidos menores sendo mais receptivos independentemente de sua orientação ideológica.

Rodrigues menciona estudos que examinam a dinâmica interna das legendas e sua influência na incorporação da luta antirracista e de lideranças não brancas. Trabalhos como os de Soares, Anjos e Rios destacam a complexidade dessa relação. Soares aponta as dificuldades de consolidar uma agenda antirracista no PT dos anos 1990, Rios ressalta o papel das lideranças negras liberais na adoção da pauta antirracista em partidos como o PMDB, e Anjos enfatiza como as regras eleitorais rígidas afetam negativamente as candidaturas negras.<sup>45</sup>

Cristiano Rodrigues observa que, na década de 1990, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi ganhando espaço político e implementou diversas inovações participativas previstas na Constituição de 1988 em suas administrações municipais e estaduais. Neste período, houve uma expansão na institucionalização das demandas do movimento negro dentro das estruturas partidárias nacionais, um processo que começou na década anterior. A década foi marcada pelo reforço da interação entre o movimento negro e o PT, com as administrações municipais e estaduais do PT e partidos aliados incorporando as reivindicações dos ativistas negros, resultando, em alguns casos, na criação de secretarias e coordenadorias para assuntos relacionados à comunidade negra, bem como na inclusão de ativistas negros em órgãos governamentais.<sup>46</sup>

Rodrigues menciona que houve progressos significativos na inclusão institucional dentro das estruturas partidárias. Durante o “III Encontro de Negras e Negros Petistas” em 1995, decidiu-se pela criação da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR), uma proposta que foi ratificada no “X Encontro Nacional do PT” no mesmo ano. A SNCR, definida em seus propósitos no “IV Encontro Nacional de Negras e Negros do PT” em 1996, tornou-se parte da estrutura do partido e inicialmente teve direito a assento, voz e voto nas instâncias executivas e diretivas do partido, direitos que foram

---

<sup>45</sup>RODRIGUES, Cristiano. Ativismo negro e a inclusão do debate racial nos partidos políticos brasileiros. In: INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos. São Paulo: Editora Hucitec, 2022, p. 203

<sup>46</sup>Ibid, p. 203

revogados em 1999, mas posteriormente restabelecidos. Apesar de a SNCR não ter conseguido estabelecer a discriminação racial como um tema central na agenda do PT, ela representou um espaço importante para a militância negra do partido disputar internamente uma maior atenção às questões raciais, ganhando influência temporária sobre a liderança partidária e incentivando outros partidos a desenvolverem estruturas internas dedicadas à inclusão das pessoas negras e ao aprofundamento das discussões raciais.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Ibid, p. 203

### 3 ELEIÇÕES BRASILEIRAS E INCLUSÃO

#### 3a) Histórico das políticas afirmativas para negros

Clóvis Pereira da Costa Júnior afirma que nas sociedades pós-modernas atuais, coexistem numerosos grupos sociais, a exemplo o das pessoas negras, e diversas ideologias políticas como socialismo, capitalismo, liberalismo e populismo. Ele aponta que cada segmento social ocupa um determinado lugar e detém um certo "status" dentro do tecido social, destacando que fatores como prestígio ideológico, normas sociais vigentes e representações amplamente compartilhadas são dominantes. Consequentemente, os que não se encaixam nos requisitos estabelecidos são relegados à exclusão e segregação. No contexto brasileiro, os negros, apesar de constituírem uma parcela significativa da população, continuam marginalizados e com direitos negados, uma situação que persiste apesar dos avanços conquistados, ainda enfrentando inúmeros obstáculos históricos. Dentro das possíveis causas dessas notáveis desigualdades, ele se concentra no preconceito racial como um objeto de estudo para as pesquisas em Psicologia Social. Ele cita Pettigrew (1999), observando que há mais de 70 anos o preconceito racial tem sido um tema central nos estudos de psicologia, suscitando numerosas pesquisas e debates científicos. Apesar de todo o conhecimento produzido, ele reconheceria que ainda existem lacunas e especificidades que precisam ser abordadas, incluindo a própria conceituação de preconceito, que varia de acordo com a perspectiva teórica adotada e os teóricos preconizados, e também a diferenciação entre preconceito e discriminação. Por fim, ele destaca as diversas propostas teóricas que buscam analisar o preconceito racial, que variam desde teorias evolucionistas até perspectivas psicossociológicas.<sup>48</sup>

Neste panorama de desigualdades e discriminação, a discussão sobre cotas raciais surge como um reflexo direto das necessidades não apenas reconhecidas, mas urgentemente exigidas por medidas de correção. Clóvis Pereira da Costa Júnior<sup>49</sup>, ao enfatizar a persistência do preconceito e a marginalização das pessoas negras no Brasil, estabelece um pano de fundo crítico que se liga intimamente às questões de reparação histórica e justiça social.

Este contexto revela que, enquanto as lacunas teóricas e práticas em torno do preconceito racial permanecem abertas, a sociedade brasileira enfrenta o desafio de transformar o reconhecimento dessas disparidades em ações concretas. Assim, a implementação das cotas raciais não é apenas uma resposta a uma exigência legal ou moral, mas também um esforço para reestruturar o tecido social de maneira que ele reflita verdadeiramente a diversidade e pluralidade de seus cidadãos. Nesse sentido, a

---

<sup>48</sup> COSTA JÚNIOR, Clóvis Pereira da. Do Branqueamento às Cotas Raciais: Conhecimento Histórico e Memória para a Tomada de Posição. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. p. 50

<sup>49</sup>Ibid. p.50

transição das discussões teóricas sobre preconceito para as medidas práticas de inclusão ilustra a evolução do pensamento social em direção a uma justiça mais substantiva, marcando um ponto crítico na luta contra o racismo estrutural no Brasil.

Almeida e Machado<sup>50</sup> debatem sobre as cotas raciais no Brasil e levantaram preocupações sobre a necessidade de proteção jurídica para a população negra, que ainda sofre com o racismo estrutural enraizado na sociedade e refletido nas instituições legais. Eles mencionam que já existe um consenso sobre a necessidade dessa proteção, baseada nas histórias e violações específicas de direitos desse grupo. Eles também refletem sobre como o direito foi historicamente um instrumento de dominação racial, destacando que apenas os conquistadores eram considerados plenamente humanos, enquanto a população negra teve sua condição jurídica alterada de objetos para sujeitos de direitos ao longo do tempo.

Além disso, discutem a influência do ativismo no desenvolvimento do direito e destacam a participação dos movimentos sociais na formulação dos direitos fundamentais e sociais, como evidenciado na Constituição de 1988 e em legislações antirracistas subsequentes, incluindo leis sobre cotas raciais e o Estatuto da Igualdade Racial.<sup>51</sup>

Almeida e Machado descrevem o pensamento de Joaquim Herrera Flores, destacando que ele critica a base filosófica do direito liberal. Eles explicam que Flores contesta a doutrina do contrato social, a qual presume uma sociedade estruturada em torno de uma igualdade fornecida pelo espaço público legal, enquanto relega as diferenças ao espaço privado. Este último é visto como um local de invisibilidade onde residem os sujeitos concretos. Além disso, eles mencionariam que Flores critica a ideologia liberal que busca excluir do debate jurídico e filosófico questões como sexo, raça, etnia e orientação sexual, argumentando que estas já estão contempladas pelo conceito de universalidade. Qualquer tentativa de incluir essas questões no debate é frequentemente descartada como comunitarista, por emanar das características concretas dos indivíduos..<sup>52</sup>

Almeida e Machado argumentaram, com base nas ideias de Flores (2010), que o problema na abstração típica da produção normativa não é o ato de abstrair em si, mas fazê-lo sem considerar as diferentes formas de acesso aos recursos disponíveis. Eles também discutem as mudanças nas percepções sobre gênero, notando como os pressupostos liberais começaram a ser questionados no século XX, principalmente devido aos esforços da segunda onda do movimento feminista na década de 1960 e aos estudos de Simone de Beauvoir. Esses esforços evidenciaram que apenas eliminar a discriminação legal e afirmar a igualdade entre os sexos não seria suficiente para superar as barreiras

---

<sup>50</sup>ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Gênero, Raça e Participação Política da Mulher Negra: da Visibilização à Inclusão. Universidade Estadual do Piauí; Universidade Federal do Ceará. p. 403

<sup>51</sup>Ibid. p. 403

<sup>52</sup> Ibid. p.404

históricas e culturais que impedem o acesso equitativo a bens e espaços. Além disso, as questões raciais começaram a ser vistas como crucialmente importantes a partir da mesma época. Eles conectaram essas discussões à inclusão de grupos representados na política formal, criticando a democracia liberal e referenciando as ideias de Dahl (2001) sobre a democracia, que é valorizada por facilitar o desenvolvimento humano, autodeterminação, autonomia moral, busca pela paz e igualdade política.<sup>53</sup>

Os autores afirmam que a igualdade não é um dado inerente, mas sim um elemento construído, e que a implementação da democracia implica que suas instituições políticas assumam a responsabilidade de promovê-la. Eles acrescentaram que a democracia é fundamentalmente um sistema baseado em direitos, sendo a única capaz de garantir altos níveis de igualdade política. Eles explicariam que essa noção de igualdade está relacionada à ideia de que todos os cidadãos são vistos como igualmente capazes de participar do governo de seu país, sem sofrer discriminação, uma visão também compartilhada por Dahl em suas obras sobre a democracia..<sup>54</sup>

Almeida e Machado interpretaram as ideias de Joan Scott, destacando que ela aborda o enigma da igualdade considerando fatores como raça e gênero e descrevendo a política como uma arte de negociações constantes e desafios aparentemente insuperáveis. Eles mencionaram que Scott vê o cenário democrático como o ambiente onde é possível buscar soluções que aproximem a sociedade dos valores de justiça e igualdade, reconhecendo também a capacidade da democracia de falhar e a necessidade de estar sempre aberta a novas formulações e arranjos. Almeida e Machado explicariam que Scott argumenta que a identidade é um processo complexo e contingente, influenciado por diversas informações, e que é crucial não apenas reconhecer a existência de grupos variados, mas também desenvolver análises sobre igualdade e discriminação que considerem as identidades não como entidades fixas, mas como resultados de processos políticos e sociais. Essas ideias reforçam a necessidade de uma análise e aprendizado constantes no processo democrático..<sup>55</sup>

Campos e Machado observaram que a representação política no Brasil é predominantemente ocupada por brancos, similar a outros espaços de prestígio. Eles apontaram que, embora a ausência de pretos e pardos seja bastante perceptível, as causas desse fenômeno não são tão claramente identificadas. Sugeriram que essa sub-representação poderia refletir um ciclo cumulativo de desigualdades que limita a ascensão de pretos e pardos em várias esferas sociais. A falta de dados específicos sobre a cor ou raça dos políticos brasileiros complica a geração de evidências concretas que poderiam esclarecer os mecanismos subjacentes a essa situação. Isso levou os pesquisadores a

---

<sup>53</sup>ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Gênero, Raça e Participação Política da Mulher Negra: da Visibilização à Inclusão. Universidade Estadual do Piauí; Universidade Federal do Ceará, p. 404

<sup>54</sup> Ibid p. 405

<sup>55</sup> Ibid p. 405

recorrerem a metodologias complexas para obter resultados que, por sua natureza, acabam sendo limitados.<sup>56</sup>

Os autores relataram que, nas eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) registrou pela primeira vez a raça/cor dos candidatos, adicionando uma variável crucial para análises de estratificação social no Brasil. Eles apontam que essa inclusão facilitou a correlação dessa característica com outras já tradicionalmente registradas pelo TSE, como renda do candidato, receitas de campanha, sexo, estado civil e ocupação. De acordo com os autores, esses dados não só permitem estimar a extensão da sub-representação política de pretos e pardos, mas também possibilitam a formulação de hipóteses explicativas para essa condição.<sup>57</sup>

Os autores analisaram que os dados do TSE revelam que, embora a representação de candidatos pretos e pardos nas listas partidárias em 2014 não tenha se distanciado significativamente da sua proporção na população brasileira, as discrepâncias tornam-se mais marcantes ao considerar os eleitos. Segundo eles, em 2014, 59,4% dos candidatos eram brancos, comparado a 47,9% na população segundo o censo de 2010, enquanto 30,2% se declararam pardos, contra 43,2% na população geral, e 9,6% pretos, contra 7,4% da população. Eles destacaram que, enquanto candidatos brancos e pretos foram sobrerrepresentados em relação à população, os pardos foram sub-representados. No entanto, essa sub-representação é ainda mais evidente entre os eleitos, com os brancos ocupando 79,9% dos cargos de deputados federais eleitos, muito acima de sua proporção na população, enquanto pardos e pretos ocuparam apenas 16% e 4,1%, respectivamente.. O Gráfico 1, a seguir, representa visualmente os percentuais de cada um dos três grupos nos três estratos:

---

<sup>56</sup>CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 125

<sup>57</sup>Ibid p. 125

Gráfico 1 - Percentual de cada grupo racial na população, dentre os candidatos e eleitos para deputado federal (valores percentuais)



Fonte:Campos e Machado a partir do TSE (2017)

Campos e Machado sugeriram que, embora as discrepâncias entre o percentual de candidatos e a população geral sejam significativas, elas não são suficientes para explicar completamente a sub-representação de pretos e pardos entre os eleitos, observando que a defasagem chega a 22% em relação às candidaturas. Eles notaram uma leve sobrerrepresentação de pretos nas listas, uma vantagem numérica que não se mantém após a composição final da representação. Portanto, concluíram que a sub-representação de pretos e pardos na Câmara não pode ser diretamente atribuída à sua sub-representação nas listas partidárias. Ressaltaram que a maior discrepância ocorre entre os eleitos, onde a defasagem de eleitos em relação às candidaturas é de 51%, indicando que existe um filtro mais severo restringindo não brancos na fase de eleição do que na nomeação nas listas partidárias.<sup>58</sup>

Campos e Machado observaram que a avaliação da hipótese relacionada à representação política deve considerar as variações regionais nas desigualdades raciais no Brasil, conforme apontado por Meneguello, Mano e Gorski (2012). Eles destacaram que tais desigualdades podem ter impactos distintos em cada unidade da federação, influenciadas por diferenças na participação demográfica de pessoas pretas e pardas, no grau de articulação política desses grupos e em sua integração nas estruturas partidárias locais. Além disso, eles mencionaram que ao examinar a relação entre o percentual de não brancos na população de cada estado, nas listas partidárias e entre os eleitos,

<sup>58</sup> CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 127

é possível observar uma defasagem que pode ser calculada para entender o peso da variação observada em relação ao máximo possível de variação.<sup>59</sup>

Campos e Machado apontaram que existe uma variação significativa entre as unidades da federação no Brasil, tanto em relação à composição da população não branca — variando de menos de 20% em estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul, até quase 80% em Amapá, Maranhão e Bahia — quanto no número relativo de não brancos entre os candidatos e os eleitos. Eles destacaram que, em média, as unidades da federação elegem 31 pontos percentuais a menos de não brancos do que a proporção desse grupo na população. Observaram também que enquanto estados como Acre, Pará e Amazonas mostram cenários mais favoráveis à população não branca, estados do sul do país e o Rio Grande do Norte, apesar de ter uma grande proporção de população não branca, apresentam taxas muito baixas de eleitos não brancos.<sup>60</sup>

Tabela 1 - Percentual de cada grupo racial na população, dentre os candidatos e eleitos para deputado federal por unidade da federação

	Não brancos na população (%)	Não brancos nas candidaturas (%)	Não brancos dentre os eleitos (%)	Defasagem relativa de candidaturas e população (%)	Defasagem relativa de eleitos e candidaturas (%)
AM	79	65	58	17,7	10,8
RR	79	67	33	15,2	50,7
BA	78	65	40	16,7	38,5
MA	78	58	29	25,6	50
PA	78	65	59	16,7	9,2
AC	76	71	67	6,6	5,6
AP	76	68	54	10,5	20,6
PI	76	67	33	11,8	50,7
TO	75	39	46	48	-17,9
SE	72	55	33	23,6	40
AL	68	54	33	20,6	38,9
CE	68	51	22	25	56,9
RO	65	54	38	16,9	29,6
MT	63	47	21	25,4	55,3
PE	63	61	43	3,2	29,5
PB	60	46	31	23,3	32,6
RN	59	38	8	35,6	78,9
DF	58	42	29	27,6	31
ES	58	36	37	37,9	-2,8
GO	58	31	17	46,6	45,2
MG	55	41	18	25,5	56,1
MS	53	39	33	26,4	15,4
RJ	53	45	16	15,1	64,4
SP	36	27	7	25	74,1
PR	30	15	13	50	13,3
RS	17	10	2	41,2	80
SC	16	11	0	31,3	100

fonte: Campos e Machado a partir do TSE (2017)

Além disso, os autores discutiram que a relação entre o tamanho da população não branca e a proporção de eleitos não brancos não é diretamente proporcional, indicando variações significativas.

<sup>59</sup> CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 128

<sup>60</sup> *Ibid* p. 128

Roraima e Maranhão, por exemplo, apesar de terem uma alta proporção de população não branca, mostram uma grande defasagem entre o número de eleitos e o número de candidatos não brancos. Tocantins, embora tenha uma alta taxa de eleitos não brancos comparada ao número de candidaturas, apresenta uma das maiores taxas de defasagem entre candidaturas e população. Por outro lado, o Acre é destacado como um contexto mais igualitário, onde a defasagem tanto de candidaturas quanto de eleitos é relativamente baixa.<sup>61</sup>

Campos e Machado analisaram a representação de não brancos no sul do Brasil e inicialmente poderia parecer que a baixa representatividade era devido ao menor número dessa população nos estados. No entanto, eles descobriram que, apesar da proporção de não brancos na população, a discrepância na participação entre eleitos e a população é consideravelmente alta. Eles notaram que em São Paulo, a diferença entre o número de candidaturas de não brancos e sua proporção na população é de 25%, enquanto a diferença entre a proporção de não brancos entre os candidatos e os eleitos é ainda mais gritante, atingindo 74,1%. Em relação aos estados do Sul, identificaram três padrões distintos de exclusão. Por exemplo, no Paraná, a maior barreira para a participação de não brancos ocorre já na nomeação de candidaturas, com uma diferença de 50% nas candidaturas e 13,3% em relação aos eleitos. Já no Rio Grande do Sul, a redução significativa nas candidaturas é de 41,2%, mas a disparidade se amplia drasticamente quando se compara o número de candidaturas com os eleitos, alcançando 80%.<sup>62</sup>

Porém o caso mais emblemático é o de Santa Catarina. Apesar de apresentar o cenário menos restritivo para candidaturas da região Sul (31,3%), nenhum candidato não branco foi eleito. Essas discrepâncias, portanto, não podem ser imputadas às idiosincrasias demográficas desses estados, mesmo porque o Rio Grande do Norte também apresentou uma alta defasagem entre os eleitos (78,8%) apesar da discrepância menor entre população e candidaturas (35,6%).

É difícil conjecturar causas para esse cenário, não apenas porque os contextos sociais e políticos são bastante diferentes nesses estados, mas também porque as bancadas costumam ser pequenas demais para inferimos alguma tendência estatística de sua composição. Mas de modo geral, é possível notar uma correlação entre o percentual de pretos e pardos na população e nas listas partidárias (Gráfico 2), apresentando valor de correlação de 0,92. Isso provavelmente reflete que a composição das nominatas não se constitui em um filtro importante de exclusão de um grupo racial específico, muito embora já haja algum viés racial.

---

<sup>61</sup> CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 129

<sup>62</sup> *Ibid* p.129

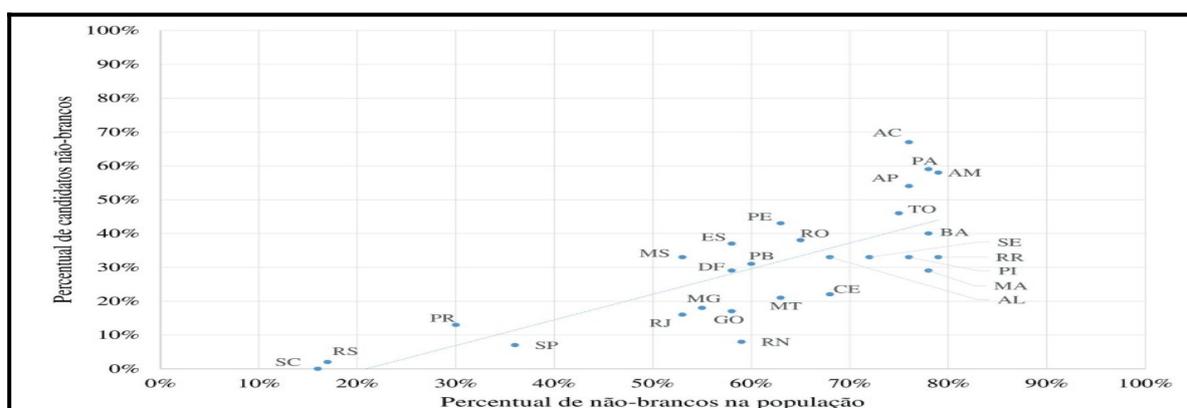
Gráfico 2 - Scatterplot entre o percentual de não brancos na população em relação ao percentual de não brancos nas candidaturas



fonte: Campos e Machado a partir do TSE (2017)

Por outro lado, Campos e Machado observam que essa correlação cai quando comparamos o percentual de não brancos candidatos e aquele de eleitos (Gráfico 3), caso em que o valor do R de Pearson chega a 0,8 - sugerindo que há mais disparidades na relação entre a proporção de não brancos eleitos e candidatos:

Gráfico 3 - Scatterplot entre o percentual de não brancos nas candidaturas e o percentual de não brancos eleitos



fonte: Campos e Machado a partir do TSE (2017)

Apesar da complexidade em identificar causas específicas para a representação desigual de pretos e pardos nas esferas políticas, a existência de uma alta correlação entre sua presença nas populações estaduais e nas listas partidárias sugere que, ao menos em nível de candidaturas, não

parece haver uma exclusão sistemática baseada em raça. Essa observação leva a uma reflexão mais profunda sobre como as ações afirmativas têm sido implementadas e quais os seus impactos reais na política.

Neste contexto, Gouveia procura aprofundar a discussão, vinculando esses dados atuais à trajetória histórica das políticas de inclusão. Ao explorar as origens e os objetivos das ações afirmativas, ele busca entender como as iniciativas legislativas podem realmente fortalecer a representatividade democrática e garantir que os avanços formais se traduzam em mudanças práticas e efetivas no poder político. Assim, a análise da correlação presente ajuda a estabelecer um pano de fundo para avaliar a eficácia das políticas afirmativas ao longo do tempo, até culminar nas discussões sobre as recentes emendas constitucionais e seu papel na promoção da igualdade racial e de gênero na política.

### **3b) Leis e Políticas afirmativas nas eleições**

Gouveia dedicou esta seção de seu trabalho, para apresentar um panorama sobre a origem das ações afirmativas e os objetivos dessas iniciativas. Ele pretende conectar a norma em questão às suas raízes históricas, abordando o começo dos direitos políticos para negros e mulheres e destacando algumas ações afirmativas existentes, com o intuito de elucidar a evolução do sistema normativo que visa apoiar causas políticas. Além disso, Gouveia oferece uma análise breve sobre como a participação democrática pode amplificar os efeitos da norma, funcionando como um meio prático essencial para alcançar representatividade. Ele também sintetiza o propósito do legislador ao criar o Artigo 2º da Emenda Constitucional n. 111/21, visando esclarecer a finalidade da legislação.<sup>63</sup>

Ele argumenta que é necessário justificar a origem do ideal de ação afirmativa, que se baseia fundamentalmente no princípio da igualdade. Ele explica que em uma sociedade marcada por uma pluralidade de preconceitos e discriminações, a igualdade não pode ser assegurada simplesmente pela negação jurídica da desigualdade formal.<sup>64</sup>

O autor explica que o legislador começou a reconhecer que o princípio da igualdade, em sua forma formal, não era suficiente para alcançar uma eficácia prática e completa, pois se limitava a negar a existência da desigualdade sem assegurar a isonomia necessária. Nesse contexto, surgiram as ações afirmativas, que foram inicialmente introduzidas pelo Presidente americano Lyndon B.

---

<sup>63</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. \*Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21\*. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023.

<sup>64</sup> Ibid p.10

Johnson. Estas medidas visavam o favorecimento de algumas minorias socialmente desfavorecidas, em resposta à necessidade de superar preconceitos existentes.<sup>65</sup>

Gouveia observa que as ações afirmativas transcendem a função de serem meramente um instrumento democrático. Ele afirma que, por meio dessas ações, o Legislador transformou o princípio da igualdade de um conceito jurídico passivo para um conceito jurídico ativo. Isto é, as ações afirmativas tornaram-se um conceito positivo que promove condutas que fomentam a efetiva igualação jurídica.<sup>66</sup>

O autor destaca que as ações afirmativas são um instrumento eficaz para permitir que o princípio da igualdade se manifeste de maneira a produzir os efeitos que foram originalmente pretendidos. Ele interpreta que o objetivo das ações afirmativas pode ser perfeitamente expresso pela frase aristotélica que defende o tratamento igual para os iguais e desigual para os desiguais, conforme a medida de sua desigualdade.<sup>67</sup>

Ele aponta que as ações afirmativas são integradas ao princípio da igualdade com o objetivo de dinamizar a estrutura normativa do sistema constitucional brasileiro, elevando esse princípio a um dos pilares da Constituição Federal de 1988. Ele enfatiza que, sob essa nova perspectiva de igualdade, novas leis são criadas com verbos de ação, visando promover uma atuação que seja transformadora e igualadora, permitindo assim a realização do ideal de igualdade garantida pela Constituição Brasileira.<sup>68</sup>

Gouveia reconhece que, enquanto as ações afirmativas procuram dinamizar a estrutura normativa do sistema constitucional brasileiro, trazendo à tona leis inovadoras que buscam promover uma atuação transformadora e igualadora, ainda enfrentamos um desafio significativo para alcançar uma verdadeira representatividade nas instituições políticas. Este desafio é amplificado pela seletividade inerente nos espaços formais de representação, uma seletividade que, segundo ele, reflete as mazelas sociais como racismo, homofobia e feminicídio. Assim, ele conecta a necessidade de novas leis que promovam a igualdade na prática, à necessidade de uma igualdade social mais ampla que permita a todos os grupos sociais competir em pé de igualdade no cenário político. Desta forma, Gouveia sublinha a importância de transformar não apenas as leis, mas também as estruturas sociais, para que a representatividade política possa eventualmente espelhar a diversidade da sociedade brasileira.

---

<sup>65</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. \*Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21\*. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023, p.10

<sup>66</sup> Ibid p. 10

<sup>67</sup> Ibid p. 10

<sup>68</sup> Ibid p.10

O autor argumenta que, apesar de alguns avanços na representatividade política, a composição das instituições políticas ainda está longe de refletir proporcionalmente a diversidade de visões da sociedade. Ele reflete, baseando-se em Biroli, que nas democracias contemporâneas, os espaços formais de representação são marcados por uma seletividade inerente. Gouveia também esclarece que essa seletividade é um reflexo das próprias mazelas sociais, que se manifestam por meio de racismo, homofobia, feminicídio, entre outras práticas discriminatórias enraizadas na sociedade. Ele conclui que, para alcançar a igualdade em termos de representação política, é essencial que haja primeiro uma igualdade social, permitindo que diversos grupos tenham condições de competir de forma equitativa.<sup>69</sup>

O autor relata que, segundo Pinto, a igualdade de gênero na política é inatingível sem que haja igualdade socioeconômica e cultural entre homens e mulheres. Em um estudo realizado nas Câmaras de Vereadores do Rio de Janeiro, Campos e Machado identificaram quatro principais fatores que impedem a representação adequada de parlamentares negros no Legislativo. Esses fatores incluem o enviesamento no recrutamento partidário, diferenças em capital simbólico como educação, político e econômico, desigualdade na distribuição de recursos eleitorais pelos partidos, e as preferências eleitorais dos votantes. Gouveia enfatiza que promover a representatividade política requer mais do que medidas genéricas; são necessárias leis e medidas especiais que ajudem na concretização desse objetivo, considerando os diferentes graus de representação.<sup>70</sup> Para isso, Pitkin propõe a distinção de quatro tipos de representação, sendo elas: (1) substantiva; (2) simbólica; (3) formalista; e (4) descritiva.

Gouveia discute que a representação descritiva enfatiza que as características dos representantes políticos devem refletir os aspectos sociodemográficos do país, como raça, gênero e classe social. Ele explica que, assim como as ações afirmativas, o objetivo da representação descritiva é promover a diversidade e o reconhecimento de grupos minoritários na política, especialmente devido a um sistema eleitoral que naturalmente limita a representatividade. Ele também menciona que, perante uma significativa escassez de representatividade, o legislador percebeu a necessidade de representar diversos grupos sociais nos espaços de poder, iniciando a criação de normas para fomentar a participação política desses grupos sub-representados. Ele cita os ensinamentos de Feres, que justificam as ações afirmativas com base em três pilares principais: reparação, justiça distributiva e diversidade.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023, p.11

<sup>70</sup>Ibid p. 12

<sup>71</sup>Ibid p. 12

Gouveia relata que, segundo Gomes, as ações afirmativas devem transcender o ideal de concretizar a igualdade de oportunidades e também fomentar mudanças nos paradigmas culturais, pedagógicos e psicológicos. Gomes argumenta que essas ações são capazes de eliminar do imaginário coletivo as noções de supremacia e subordinação entre raças e gêneros.<sup>72</sup>

Além disso, o autor destaca o marco inicial da inclusão política das mulheres no Brasil, que ocorreu com o reconhecimento de seus direitos políticos em 1932, através do Código Eleitoral. Ele observa que, embora a discussão sobre os direitos das mulheres já estivesse em pauta desde o século XIX, foi apenas nesse momento que as mulheres brasileiras ganharam oficialmente o direito de votar e serem votadas. Isso marcou o começo de uma longa trajetória em busca de igualdade de gênero, uma caminhada que, mesmo após noventa anos, parece ter avançado pouco.<sup>73</sup>

Gouveia ressalta que, apesar dos avanços significativos introduzidos pelo Código Eleitoral de 1932, tais medidas por si só não garantem a igualdade de gênero na política. Ele afirma que, embora o voto feminino seja uma realidade globalmente consolidada, a participação efetiva das mulheres como representantes políticas ainda não é uma realidade, com as mulheres continuando distantes dos espaços formais de poder. Além disso, Gouveia destaca os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres como exemplos de como ações integradas entre diferentes setores do governo podem promover avanços significativos.

No que diz respeito aos aspectos raciais, Gouveia observa que a conquista dos direitos políticos também foi um processo lento e complexo, que remonta ao período colonial. Durante a escravidão, os negros eram considerados propriedade e, conseqüentemente, não tinham direito ao voto nem à participação política.

O autor aponta que um reconhecimento discreto da cidadania das pessoas negras no Brasil começou a emergir a partir de 1823, culminando com a Constituição Imperial de 1824 e a Lei de 7 de novembro de 1831, embora estas iniciativas fossem ainda tímidas. Ele observa que, com a promulgação da Constituição da República em 1891, foi estabelecido o voto como um direito para todos os homens maiores de 21 anos, excluindo analfabetos e aqueles no serviço militar, mas ressalta que essa norma não eliminou as várias formas de exclusão política que os negros continuavam enfrentando, impedindo-os de exercer efetivamente o direito ao voto.<sup>74</sup>

Ele também menciona que, apesar da implementação do sufrágio universal, os negros ainda enfrentavam racismo institucionalizado e exclusão social até 1946, quando o voto se tornou

---

<sup>72</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023, p. 12

<sup>73</sup> Ibid, p. 13

<sup>74</sup> Ibid, p. 13

verdadeiramente universal, permitindo então que os negros começassem a exercer um papel político significativo na sociedade.<sup>75</sup>

Gouveia descreve que a atual Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988 e frequentemente chamada de "Constituição Cidadã", é marcada por um forte viés social, refletindo os avanços e conquistas alcançados após anos de luta por justiça representativa. Ele explica que esta Constituição significativamente ampliou o acesso e a extensão dos direitos sociais, por meio da implementação de políticas públicas voltadas ao sistema de proteção social e pela afirmação da igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres.<sup>76</sup>

O autor observa que, dentro do contexto da Constituição Federal de 1988, surgiram novas ações afirmativas direcionadas a minorias étnicas e mulheres, como um meio de corrigir desigualdades socioculturais e garantir os direitos desses grupos, que historicamente foram marginalizados. No entanto, ele aponta que, apesar dos avanços significativos no campo dos direitos políticos, ainda não foi possível assegurar que negros e mulheres tenham as mesmas oportunidades de ocupar espaços públicos de poder comparáveis aos dos homens brancos na representação democrática. Gouveia sugere que as medidas adotadas até agora são predominantemente formais e não conseguiram garantir a efetividade da representatividade feminina e negra na política. Ele também menciona Mitchell, que em 2009 argumentou que a estabilização das mulheres na política ocorre através de reformas eleitorais e que a consolidação efetiva dessas mudanças é um processo demorado. Gouveia conclui que, embora haja muitos obstáculos para a representação das mulheres na política brasileira, a situação para os políticos negros é ainda mais desafiadora.<sup>77</sup>

Embora Gouveia<sup>78</sup> destaque os esforços iniciais e significativos trazidos pela Constituição Federal de 1988 para promover a equidade através de ações afirmativas, ele também ressalta que essas medidas, em grande parte formais, ainda não conseguiram assegurar uma participação efetiva e igualitária de mulheres e negros nos espaços de poder político. Este desafio persistente revela a complexidade e a profundidade das barreiras que impedem uma representatividade genuína e eficaz desses grupos. Assim, ao avançarmos para discutir marcos normativos específicos que buscaram fomentar a participação desses grupos, como a Lei nº 9.100 que estabeleceu cotas para candidaturas femininas, torna-se evidente a necessidade de transformações mais profundas nas estruturas políticas e sociais.

---

<sup>75</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023, p. 13

<sup>76</sup>Ibid, p. 13

<sup>77</sup>Ibid p.13

<sup>78</sup>Ibid p. 13

O autor discute que, para compreender melhor a questão da participação política de grupos sub-representados, é essencial considerar os marcos normativos significativos que foram estabelecidos, especialmente para mulheres e negros. Ele menciona a Lei nº 9.100, que estabeleceu uma cota mínima de 20% para candidaturas femininas, como um exemplo crucial dessas ações afirmativas que visam a diversificar os espaços de poder.<sup>79</sup>

Gouveia aponta que a promulgação da lei que estabeleceu cotas para candidaturas femininas foi influenciada pelas diretrizes da Conferência de Beijing de 1955, onde foi elaborada a Declaração e Plataforma de Ação que destacou a desigualdade de gênero no exercício do poder como uma preocupação crítica. Neste contexto, surgiu a Lei n. 9.100, que implementou uma cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres, visando aumentar a representatividade feminina nos espaços de poder.<sup>80</sup>

O autor relata que, em 1997, foi promulgada a Lei n. 9.504, que modificou a política de cotas para todos os cargos eleitos pelo sistema proporcional, aumentando a cota mínima de 20% para um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas de cada sexo, conforme estabelecido pelo Artigo 10 da lei. No entanto, ele observa que a lei falhou em produzir um impacto prático significativo, uma vez que não impunha penalidades aos partidos que não cumprissem o percentual mínimo. Como resultado, muitas agremiações partidárias não aderiram às cotas estabelecidas, diminuindo a eficácia da medida.<sup>81</sup>

Ele analisa que, para enfrentar a inefetividade das ações afirmativas devido às manobras dos partidos políticos, foi promulgada uma nova lei que alterou a linguagem dos requisitos de preenchimento das cotas. Segundo Gouveia, a expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, tornando obrigatório o cumprimento dos percentuais estipulados. Além disso, ele menciona que várias normas foram estabelecidas para maximizar os efeitos das ações afirmativas e prevenir as burlas cometidas pelas agremiações partidárias. Dentre as medidas implementadas, destaca-se o reconhecimento de candidaturas laranjas como fraude, o indeferimento do registro de todos os candidatos de partidos que não cumprissem a cota, e a penalização dos partidos que não reservassem tempo de propaganda para incentivar a participação feminina, entre outras iniciativas.<sup>82</sup>

O autor destaca que recentes legislações foram introduzidas para apoiar as candidaturas subrepresentadas, incluindo a alocação de no mínimo 5% do Fundo Partidário para incentivar a

---

<sup>79</sup>GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023. p. 14

<sup>80</sup> Ibid p. 14

<sup>81</sup> Ibid p. 14

<sup>82</sup> Ibid p. 14

participação feminina na política e a reserva de 10% do tempo de propaganda partidária para promover essa participação. Ele explica que a legislação determinou que a gestão e a manutenção dos programas financiados pelo Fundo Partidário devem ser responsabilidades da secretaria da mulher do partido ou, na sua ausência, do instituto ou fundação do partido. Além disso, a Lei n. 13.165/15 permite que os partidos acumulem os fundos designados em contas bancárias específicas, com a possibilidade de usar esses recursos em campanhas eleitorais de candidatas do partido.<sup>83</sup>

Gouveia observa que um significativo progresso na questão da representatividade ocorreu com o julgamento da ADI n. 5617/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que marcou a primeira vez em que os partidos políticos foram obrigados a destinar no mínimo 30% do fundo partidário para candidaturas femininas. Ele menciona que esse percentual deve ser aumentado proporcionalmente ao número de candidatas, destacando este como um passo crucial para melhorar a representatividade feminina na política brasileira.<sup>84</sup>

O autor relata que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, expandiu a aplicação de uma decisão anterior ao determinar que a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deveria seguir os mesmos critérios do Fundo Partidário. Isso inclui a obrigatoriedade de alocar, no mínimo, 30% dos recursos para candidaturas femininas, reforçando o compromisso com a representatividade de gênero na política brasileira.<sup>85</sup>

Gouveia destaca que a minirreforma eleitoral de 2015 introduziu a obrigatoriedade de os partidos destinarem entre 5% e 15% do Fundo Partidário para as campanhas das candidatas nas três eleições subsequentes. No entanto, com o julgamento da ADI 5617, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a limitação temporal expressa pelo termo "três", decidindo que o percentual do Fundo Partidário destinado às candidaturas femininas deve ser, permanentemente, o mínimo de 30%, conforme estabelecido pela Lei 9.504/97.<sup>86</sup>

O autor nota que, de acordo com a Lei nº 9.504, é estipulado que pelo menos 30% do tempo total de propaganda eleitoral gratuita seja reservado para promover candidaturas femininas. Similarmente, as candidaturas negras também recebem um percentual mínimo de tempo de propaganda, definido a cada eleição e calculado com base no total de pedidos de registro de candidaturas na respectiva circunscrição. Ele menciona que essa regulamentação foi reforçada pela

---

<sup>83</sup>.GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023, p. 15

<sup>84</sup> Ibid p. 15

<sup>85</sup> Ibid p. 15

<sup>86</sup> Ibid p. 16

consulta eleitoral nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>87</sup> e é também o foco do Projeto de Lei nº 4041/2020, que busca formalizar esses direitos.<sup>88</sup>

Gouveia destaca que foram realizados avanços significativos no âmbito racial com relação ao fomento de candidaturas políticas. Ele aponta que, conforme estabelecido pela Lei n. 13.165/2015, há uma reserva de 30% das vagas de candidaturas em cada partido político para essas iniciativas.<sup>89</sup>

O autor aborda que a Lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, representou um passo significativo na promoção da igualdade de oportunidades e no combate à exclusão social de negros. Segundo ele, essa lei não só visa reduzir as desigualdades, mas também inclui uma variedade de ações afirmativas para assegurar a participação de negros em cargos políticos. Entre as medidas citadas por Gouveia, estão a criação de programas de apoio e financiamento para candidaturas negras, incentivos financeiros para partidos políticos que promovam a igualdade racial, e a implementação de secretarias e órgãos específicos nos níveis federal, estadual e municipal dedicados à promoção da igualdade racial.<sup>90</sup>

Gouveia destaca a importância dos tratados internacionais na promoção da igualdade de gênero e raça, especialmente no combate à discriminação no âmbito político. Ele menciona que entre os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) é particularmente significativa. Segundo Gouveia, o Artigo 7º da CEDAW obriga os estados signatários a adotar medidas adequadas para eliminar a discriminação contra mulheres na vida política.<sup>91</sup>

O autor destaca a importância da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que foi elevada ao status de Emenda Constitucional, evidenciando o compromisso constitucional do Brasil com a pauta racial e a necessidade de revisar políticas públicas. Além disso, ele menciona que o Brasil é parte da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que tem como objetivo combater a discriminação racial em todas as suas manifestações. Gouveia observa que tais políticas, tanto nacionais quanto internacionais, são cruciais para engajar grupos minoritários na política, incentivando suas candidaturas e transformando os espaços de tomada de decisão em arenas deliberativas onde esses grupos podem ter voz e influenciar diversas questões sociais. Ele enfatiza

---

<sup>87</sup>Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

<sup>88</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023. p. 16

<sup>89</sup> Ibid p. 16

<sup>90</sup> Ibid p. 16

<sup>91</sup> Ibid p. 17

que, além de medidas para garantir a igualdade de acesso, são necessárias ações que promovam a igualdade de resultados tanto na esfera formal quanto material, para assegurar a soberania popular e uma representatividade política ideal.<sup>92</sup>

A adoção de tratados internacionais sobre discriminação racial e as políticas públicas nacionais demonstram um compromisso formal do Brasil com a luta contra o racismo e a promoção da igualdade racial. Estas medidas são vitais para incluir minorias étnicas em espaços de poder e deliberação, permitindo-lhes influenciar efetivamente as políticas que afetam suas vidas. No entanto, como Gouveia aponta, essas iniciativas, embora sejam passos importantes, ainda não são suficientes para alcançar uma representatividade genuína que espelhe os anseios de todas as minorias da sociedade. A transição de uma política de simples inclusão para uma que garanta resultados equitativos é essencial. Isso exige uma mudança contínua nas estruturas de poder para garantir que as promessas de igualdade se transformem em realidade tangível, onde os representantes permaneçam conectados e responsivos às necessidades de seus eleitores, evitando o descolamento dos interesses das minorias que representam. Este é o grande desafio para a democracia brasileira: assegurar que o avanço nas normas e compromissos internacionais se traduza em mudanças práticas e efetivas que fortaleçam a participação e a influência real dos grupos historicamente marginalizados.

Gouveia discute que, apesar dos progressos significativos alcançados pelo sistema democrático ao longo dos anos, a representatividade que legitimaria o poder dos representantes ainda está longe de atingir seu objetivo principal, que é refletir os desejos dos grupos minoritários da sociedade. Ele cita Fernando Pavan, que argumenta que a democracia se desvirtua a partir do momento em que um indivíduo é injustamente oprimido pela maioria governante, destacando que o sistema democrático deve assegurar a sobrevivência, liberdade e bem-estar de todos os indivíduos, independentemente de estarem representados nas diversas categorias de poder. Gouveia acrescenta que um problema surge quando, uma vez eleito, o representante ganha autonomia para decidir isoladamente, muitas vezes desvinculando-se dos interesses de seus eleitores, o que deixa os grupos marginalizados à mercê de decisões muitas vezes alheias à sua realidade.<sup>93</sup>

Ademais, o autor ressalta a importância da participação democrática como meio de expandir os canais de participação política além do voto, proporcionando participação direta do cidadão e das minorias na administração do poder público. Ele menciona Bobbio, que vê a democracia não apenas

---

<sup>92</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023. p. 17

<sup>93</sup> GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023. p. 18

como um sistema político baseado em eleições, mas como um processo contínuo de participação dos cidadãos nas decisões políticas. Gouveia enfatiza que a participação democrática é crucial para aumentar a representatividade e a inclusão de grupos sub-representados, pois permite uma maior diversidade de vozes no processo decisório e aumenta a pressão sobre os representantes eleitos para que atendam às necessidades de todos os setores sociais. Ele também aponta que a participação democrática fortalece a legitimidade do processo político e aumenta a conscientização sobre questões importantes, facilitando o diálogo e a compreensão entre diferentes grupos.<sup>94</sup>

Por fim, Gouveia descreve a Emenda Constitucional nº 111/21 como um mecanismo crucial que visa facilitar a inclusão de grupos historicamente subrepresentados, como mulheres e negros, no cenário político. Ele explica que esta emenda, através de seu artigo 2º, estabelece incentivos financeiros para os partidos políticos que conseguem eleger candidatos desses grupos, incentivando assim uma maior diversidade nas candidaturas. Gouveia salienta que esta medida é uma política de efetivação de igualdade material, buscando proporcionar uma representação mais justa e equilibrada no Congresso Nacional. Ele destaca também a obrigatoriedade de preenchimento de cotas de gênero e a distribuição de recursos dos fundos partidários e de financiamento de campanha, visando fortalecer tais candidaturas proporcionalmente à quantidade de votos recebidos. Finalmente, ele ressalta que a participação democrática é essencial para maximizar os efeitos da norma, promovendo a igualdade e a justiça social de maneira eficaz.<sup>95</sup>

A Emenda Constitucional nº 111/21, conforme descrita por Gouveia, representa um avanço significativo na busca por uma maior inclusão de grupos subrepresentados no cenário político brasileiro. Essa emenda estabelece incentivos financeiros para partidos que elejam mulheres e negros, promovendo uma diversidade mais justa e equilibrada no Congresso Nacional. Nas eleições de 2022, essa abordagem foi ampliada com a implementação de várias políticas afirmativas destinadas a aumentar a representatividade de candidatos negros. Uma das principais medidas foi a reserva de uma porcentagem mínima de candidaturas para pessoas negras pelos partidos políticos, além da distribuição proporcional de recursos do Fundo Partidário, garantindo que esses candidatos tivessem os recursos necessários para competir de forma justa.

---

<sup>94</sup> Ibid p. 18

<sup>95</sup> Ibid p. 20

## 4 ELEIÇÕES 2022 E POLÍTICAS AFIRMATIVAS

### 4 A) Reserva de candidaturas e a presença nos órgãos partidários:

Nas eleições de 2022 no Brasil, diversas políticas afirmativas foram implementadas para promover a inclusão de candidatos negros e aumentar sua representatividade política. Uma das principais medidas foi a reserva de uma porcentagem mínima de candidaturas para pessoas negras por parte dos partidos políticos, incentivando um aumento no número de candidatos negros concorrendo a cargos eletivos. Além disso, a distribuição de recursos do Fundo Partidário foi feita de forma proporcional à quantidade de candidaturas negras, garantindo que esses candidatos tivessem acesso aos recursos financeiros necessários para competir de maneira justa.

O tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão também foi distribuído proporcionalmente, assegurando que os candidatos negros tivessem uma presença igualitária na mídia, o que aumentou sua visibilidade e alcance durante as campanhas eleitorais. Complementando essas medidas, programas de treinamento e capacitação foram implementados para preparar candidatos negros para as campanhas eleitorais, fornecendo habilidades essenciais como comunicação, estratégias de campanha e conhecimento sobre o funcionamento do processo eleitoral.

Essas políticas afirmativas são fundamentais para corrigir desigualdades históricas e estruturais, proporcionando uma maior representatividade racial no cenário político brasileiro e promovendo uma democracia mais inclusiva e equitativa.

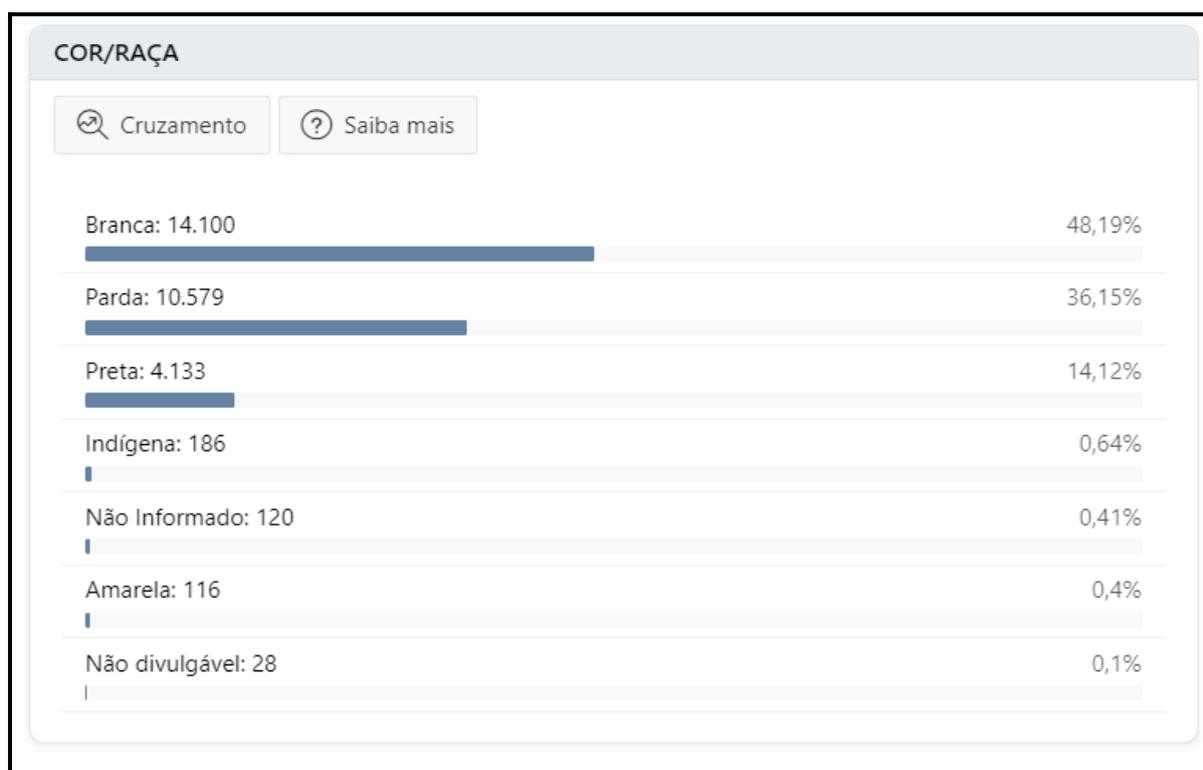
Ademais, essas políticas afirmativas são fundamentais para corrigir desigualdades históricas e estruturais, proporcionando uma maior representatividade racial no cenário político brasileiro e promovendo uma democracia mais inclusiva e equitativa. A implementação dessas medidas nas eleições de 2022 visou diretamente ampliar a diversidade entre os candidatos, refletindo um esforço contínuo para garantir que todos os grupos raciais tenham acesso igualitário às oportunidades políticas.

No entanto, os dados sobre a raça dos candidatos mostram que, apesar das iniciativas, ainda existem desigualdades significativas na composição racial dos candidatos. Entre os candidatos, 48,19% se identificam como brancos, totalizando 14.100 pessoas, enquanto os candidatos pardos representam 36,15%, somando 10.579 indivíduos, e os pretos compõem 14,12%, com 4.133 candidatos. A representação de indígenas e amarelos é relativamente pequena, com apenas 0,64% e 0,4%, respectivamente, totalizando 186 indígenas e 116 amarelos. Além disso, há 120 candidatos que

não informaram sua raça, e 28 cuja informação racial não é divulgável, representando pequenas frações de 0,41% e 0,1%.

A predominância de candidatos brancos quase igualando a soma dos candidatos pardos e pretos destaca uma possível discrepância entre a representação política e a demografia brasileira, onde mais de 56% da população se identifica como parda ou preta segundo o IBGE. Isso sugere que, apesar de uma presença significativa, pardos e pretos podem estar sub-representados na política comparativamente à sua proporção na população geral.

Gráfico 4: Candidatos das eleições 2022 quanto a raça



Fonte: TSE

A baixa representação de grupos minoritários, como indígenas e amarelos, e o pequeno número de candidatos que optam por não divulgar sua raça ou etnia, ressaltam as complexidades envolvendo a representatividade política no Brasil. Essas informações são essenciais para entender as dinâmicas raciais na política brasileira e para ponderar sobre como políticas afirmativas e outras iniciativas podem ser direcionadas para garantir uma representação mais justa e equitativa no sistema político do país.

A política de candidaturas reservadas tem como objetivo principal promover a inclusão de grupos historicamente marginalizados no cenário político brasileiro, como a população negra. Essa medida busca corrigir as desigualdades estruturais que dificultam o acesso de pessoas negras a espaços de poder, garantindo que uma parcela significativa das candidaturas seja destinada a este

grupo. Regulamentada por decisões judiciais, essa política se consolidou como uma ferramenta essencial para ampliar a representatividade racial no processo eleitoral.

Entre as principais decisões judiciais relacionadas, destaca-se a Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>96</sup>, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso. Essa decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabeleceu que 30% dos recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral devem ser destinados a candidatos negros, aplicando o mesmo percentual já existente para as candidaturas femininas. Essa medida visa assegurar condições mínimas de competitividade para candidatos negros, reconhecendo que, sem acesso a recursos financeiros e visibilidade midiática, suas campanhas eleitorais enfrentam desvantagens significativas em relação aos demais concorrentes.

Além disso, a ADPF 738 MC-REF/DF<sup>97</sup>, relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, reforçou a urgência de implementar essas políticas afirmativas, determinando sua aplicação imediata, sem a necessidade de atender ao princípio da anterioridade eleitoral. Essa decisão reconheceu a necessidade de ações concretas e rápidas para enfrentar as desigualdades raciais históricas que limitam a participação de grupos minoritários no processo político.

A análise dessas decisões judiciais permite relacioná-las com as categorias de igualdade discutidas nos capítulos anteriores. Conforme explorado no trabalho, a igualdade formal, que trata todos os indivíduos de forma idêntica, não é suficiente para corrigir as disparidades históricas e estruturais. Nesse contexto, a política de candidaturas reservadas reflete a busca pela igualdade material, ao criar mecanismos que reconhecem as vulnerabilidades específicas de determinados grupos e oferecem condições mais equitativas para sua participação.

Autoras como Flávia Piovesan argumentam que as políticas afirmativas são instrumentos necessários para corrigir injustiças históricas e promover uma inclusão efetiva. Adilson Moreira, por sua vez, destaca que a verdadeira igualdade requer o reconhecimento das diferenças e a adoção de medidas que garantam condições justas de competição. Essas perspectivas embasam a necessidade de políticas como a de candidaturas reservadas, que traduzem em prática os princípios constitucionais de igualdade e dignidade humana.

---

<sup>96</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

<sup>97</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 738 MC-REF/DF. Relator: Ricardo Lewandowski. Julgado em 5 out. 2020.

Portanto, a implementação da política de candidaturas reservadas, respaldada por decisões judiciais como a Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>98</sup> e a ADPF 738 MC-REF/DF<sup>99</sup>, representa um avanço significativo na promoção da representatividade racial no Brasil. No entanto, sua efetividade plena ainda depende de maior fiscalização e compromisso por parte dos partidos políticos, além de uma mudança cultural mais ampla que enfrente as barreiras impostas pelo racismo estrutural.

A reserva de candidaturas para candidatos negros configura-se como uma das principais medidas afirmativas voltadas para o enfrentamento das desigualdades raciais no cenário político brasileiro. Essa política busca corrigir a sub-representação histórica de pessoas negras nos espaços de poder, assegurando que uma porcentagem das candidaturas e recursos partidários seja destinada a este grupo. A regulamentação dessa prática foi reforçada pela Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>100</sup>, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que determinou a reserva de 30% dos recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral para candidatos negros, aplicando o mesmo percentual das cotas de gênero já existentes. Tal decisão visa criar um ambiente mais equitativo, possibilitando que candidatos negros tenham condições reais de competir em igualdade de oportunidades com outros candidatos.

As candidaturas reservadas são fundamentais para ampliar a representatividade racial, uma vez que enfrentam as barreiras estruturais que historicamente excluíram a população negra dos espaços de decisão política. Essa política não se limita à inclusão no processo eleitoral, mas também exige que os partidos políticos integrem pessoas negras em suas estruturas internas, promovendo uma verdadeira política de presença. No entanto, estudos apontam que, apesar das decisões judiciais, muitos partidos ainda resistem a implementar essas medidas de forma efetiva, perpetuando práticas de exclusão e dificultando o avanço da representatividade.

O papel do Poder Judiciário na promoção dessas políticas é de suma importância, pois suas decisões têm regulamentado a aplicação das medidas afirmativas e garantido que os partidos cumpram com a reserva de candidaturas. A Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>101</sup>, por exemplo, não apenas regulamentou a alocação de recursos, mas também reforçou a necessidade de fiscalização rigorosa para assegurar o cumprimento das regras. Essa e outras manifestações judiciais são

---

<sup>98</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

<sup>99</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 738 MC-REF/DF. Relator: Ricardo Lewandowski. Julgado em 5 out. 2020.

<sup>100</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

<sup>101</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

essenciais para consolidar as políticas afirmativas e criar mecanismos que promovam a igualdade material.

A análise dessas medidas demonstra que a reserva de candidaturas vai além de um requisito técnico-eleitoral. Ela representa um avanço na promoção de uma democracia mais inclusiva, que reflete a diversidade racial da sociedade brasileira. Contudo, desafios relacionados à implementação efetiva e à resistência partidária ainda precisam ser enfrentados para que a política de presença alcance sua plenitude.

#### **4.B: Reserva de HGPE e Recursos Financeiros**

A reserva de tempo de propaganda no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) e de recursos financeiros representa uma das principais estratégias das políticas afirmativas voltadas à inclusão de candidatos negros no processo eleitoral. Essa medida também busca enfrentar as desigualdades estruturais que historicamente dificultaram o acesso de grupos marginalizados aos meios de campanha e aos recursos necessários para a competitividade eleitoral. Ao garantir uma porcentagem proporcional do tempo de propaganda e dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral para candidaturas negras, essas políticas afirmativas promovem condições mais justas para que esses candidatos tenham visibilidade e alcance entre os eleitores.

A implementação dessas políticas foi reforçada por decisões judiciais como a Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000<sup>102</sup>, relatada pelo Ministro Mauro Campbell Marques, que determinou a destinação proporcional de recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral a candidatos negros. Essa decisão consolidou a política de reserva como um instrumento necessário para corrigir as disparidades históricas que limitam a representatividade de grupos racialmente marginalizados. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com essa medida, buscou garantir a aplicação de princípios constitucionais como igualdade e dignidade humana no âmbito das eleições brasileiras.

Além disso, a ADPF 738 MC-REF/DF<sup>103</sup>, relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, reforçou a aplicação imediata dessas políticas afirmativas, reconhecendo que a ausência de ação poderia perpetuar as desigualdades existentes. A decisão destacou a urgência de garantir que os recursos financeiros e o tempo de propaganda fossem alocados de forma proporcional e efetiva, sem brechas para manipulações ou omissões por parte dos partidos políticos.

---

<sup>102</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

<sup>103</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 738 MC-REF/DF. Relator: Ricardo Lewandowski. Julgado em 5 out. 2020.

Essas medidas se conectam diretamente à discussão sobre igualdade de oportunidades, um conceito amplamente debatido nos capítulos anteriores deste trabalho. A simples igualdade formal, que trata todos os candidatos de maneira idêntica, não é suficiente para corrigir as disparidades profundas criadas por séculos de exclusão racial. A reserva de tempo de propaganda e recursos financeiros representa um passo importante em direção à igualdade material, reconhecendo as condições desiguais de partida e buscando criar um ambiente mais equitativo para todos os candidatos.

Conforme discutido por Adilson Moreira<sup>104</sup>, a igualdade material só é efetiva quando leva em consideração as diferenças históricas e estruturais que perpetuam a exclusão de determinados grupos. Da mesma forma, Flávia Piovesan<sup>105</sup> argumenta que as políticas afirmativas são essenciais para superar as barreiras estruturais que impedem a plena inclusão de grupos marginalizados na vida política. A implementação dessas reservas exemplifica como o Judiciário tem atuado para garantir que os princípios de igualdade sejam efetivamente aplicados no sistema político.

A reserva de tempo de propaganda no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) e a distribuição proporcional de recursos financeiros do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral para candidatos negros representam pilares fundamentais das políticas afirmativas no contexto eleitoral brasileiro. Regulamentadas pela Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000<sup>106</sup>, relatada pelo Ministro Mauro Campbell Marques, essas medidas têm como objetivo promover a equidade nas campanhas eleitorais, garantindo que candidatos de grupos historicamente marginalizados tenham condições mais justas de competir.

O impacto dessas reservas na equidade das campanhas eleitorais é significativo, pois o tempo de propaganda no HGPE e os recursos financeiros são instrumentos essenciais para ampliar a visibilidade dos candidatos e permitir que eles alcancem um número maior de eleitores. Ao assegurar que uma porcentagem proporcional desses recursos seja destinada a candidatos negros, essas políticas afirmativas buscam corrigir a exclusão estrutural que historicamente impediu a plena participação da população negra nos processos eleitorais. A decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reflete o reconhecimento de que a igualdade de oportunidades na política exige medidas materiais que garantam acesso equitativo aos meios de campanha.

Apesar do avanço representado por essas reservas, a implementação prática dessas medidas enfrenta desafios consideráveis, incluindo a resistência de partidos políticos e problemas relacionados

---

<sup>104</sup>Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 357

<sup>105</sup>PIOVESAN, Flávia. \*Ações Afirmativas no Brasil\*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 3,, set./dez. 2008, p. 888

<sup>106</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

à fiscalização. Muitos partidos têm demonstrado dificuldades ou mesmo relutância em cumprir plenamente as determinações legais, seja por alocação inadequada dos recursos ou por ausência de transparência na prestação de contas. Além disso, a fiscalização insuficiente dificulta a identificação de irregularidades e enfraquece a aplicação das políticas afirmativas. Esses problemas revelam a necessidade de mecanismos de controle mais eficazes, que assegurem o cumprimento das normas e punam eventuais desvios de maneira proporcional e rigorosa.

Conectando essa discussão à teoria da igualdade de oportunidades, nota-se que essas medidas afirmativas estão alinhadas aos conceitos de igualdade material discutidos nos capítulos anteriores. A simples igualdade formal, que trata todos os candidatos de maneira idêntica, não é suficiente para enfrentar as desigualdades estruturais que excluem determinados grupos do cenário político. Nesse contexto, as reservas de HGPE e de recursos financeiros são instrumentos que promovem a igualdade substancial, reconhecendo as disparidades históricas e buscando superá-las por meio de ações concretas. Como Adilson Moreira<sup>107</sup> argumenta, a igualdade material só é alcançada quando as instituições estatais reconhecem as vulnerabilidades específicas de determinados grupos e atuam para criar condições equitativas de participação.

A decisão na Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000<sup>108</sup> é emblemática nesse sentido, pois reafirma o papel do Poder Judiciário na promoção de uma democracia mais inclusiva e equitativa. A análise dessas medidas revela que, embora tenham trazido avanços importantes, ainda há barreiras estruturais que precisam ser enfrentadas para que a política eleitoral seja verdadeiramente representativa da diversidade racial brasileira.

Em conclusão, a reserva de HGPE e de recursos financeiros é um passo essencial para a promoção da equidade no cenário eleitoral brasileiro, mas sua plena efetividade depende de maior comprometimento dos partidos e de um fortalecimento nos mecanismos de fiscalização.

A inclusão de análises detalhadas das decisões judiciais mencionadas é fundamental para compreender o impacto das políticas afirmativas implementadas nas eleições brasileiras. No contexto deste capítulo, as manifestações judiciais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF) são essenciais para garantir a aplicação de medidas voltadas à igualdade racial. Entre as decisões analisadas, destacam-se:

1. Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000: Relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, esta decisão foi um marco na regulamentação da reserva de candidaturas para candidatos negros. Determinou que 30% dos recursos do Fundo Partidário e do tempo de

---

<sup>107</sup>Adilson Moreira no Tratado de Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 288

<sup>108</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgada em 2022.

propaganda eleitoral fossem destinados a candidaturas negras, assegurando condições mínimas de competitividade para grupos historicamente marginalizados. Essa decisão representa um passo importante na promoção da representatividade racial, ao alinhar-se com o princípio da igualdade material, que busca superar as desigualdades estruturais.

2. Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000: Relatada pelo Ministro Mauro Campbell Marques, esta decisão complementou a anterior ao regulamentar a distribuição proporcional de recursos financeiros e do tempo de propaganda eleitoral. Reforçou a necessidade de mecanismos concretos para assegurar que os partidos políticos implementassem as políticas afirmativas de maneira efetiva. A decisão também destacou a importância da fiscalização rigorosa para garantir o cumprimento das normas.

3. ADPF 738 MC-REF/DF: Relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, esta decisão determinou a aplicação imediata das políticas afirmativas, reconhecendo a urgência de corrigir as desigualdades raciais no cenário político brasileiro. A decisão do STF apontou que as medidas afirmativas não deveriam ser adiadas por questões de formalidade, como o princípio da anterioridade eleitoral, devido à gravidade das disparidades enfrentadas por grupos minoritários.

Cada uma dessas decisões pode ser analisada em relação às categorias de igualdade formal e igualdade material, além dos princípios de democracia discutidos nos capítulos anteriores. Enquanto a igualdade formal garante tratamento igualitário em termos normativos, as políticas afirmativas, amparadas por essas decisões, buscam implementar a igualdade material, considerando as diferenças estruturais e históricas que criaram desigualdades no sistema político.

A Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>109</sup> avançou significativamente ao reconhecer a necessidade de ações concretas para promover a representatividade racial, mas enfrentou limitações na aplicação prática devido à resistência de partidos políticos. De forma similar, a Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000<sup>110</sup> reforçou a importância de recursos e tempo de propaganda como instrumentos essenciais para garantir a visibilidade e competitividade dos candidatos negros. No entanto, ambos os casos revelam desafios relacionados à fiscalização e à aplicação efetiva das medidas.

A ADPF 738 MC-REF/DF<sup>111</sup>, por sua vez, foi um exemplo claro do compromisso do Judiciário com a promoção da igualdade material, priorizando a implementação imediata das políticas

---

<sup>109</sup>Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

<sup>110</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgada em 2022

afirmativas. Contudo, a eficácia dessas decisões depende de sua integração com políticas públicas e de um esforço conjunto entre o Judiciário e outras instituições para superar as barreiras estruturais.

As decisões judiciais analisadas demonstram que o Judiciário tem desempenhado um papel fundamental na consolidação das políticas afirmativas no Brasil. Embora tenham sido dados passos importantes em direção à igualdade material, as limitações estruturais e a resistência de partidos políticos ainda representam desafios significativos. As manifestações judiciais aqui discutidas conectam os conceitos teóricos de igualdade e democracia, apresentados nos capítulos anteriores deste trabalho com a prática da implementação de políticas afirmativas. Isso evidencia a necessidade de uma atuação integrada e contínua para que as medidas adotadas alcancem sua plena eficácia no fortalecimento de uma democracia mais inclusiva e representativa.

Os capítulos anteriores deste trabalho fornecem a base teórica essencial para compreender as discussões abordadas neste capítulo, especialmente em relação aos conceitos de igualdade, dignidade humana e democracia. Esses fundamentos teóricos são aplicados às decisões judiciais analisadas, demonstrando como os princípios constitucionais são operacionalizados para corrigir desigualdades estruturais e promover a inclusão racial no processo eleitoral brasileiro.

Com essa base, o presente capítulo assume um papel central no trabalho, pois conecta a teoria dos capítulos anteriores com a prática das decisões judiciais. As análises das decisões, como a Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000<sup>112</sup> (Barroso), a Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000<sup>113</sup> (Campbell Marques) e a ADPF 738 MC-REF/DF<sup>114</sup> (Lewandowski), demonstram como os conceitos de igualdade e dignidade humana são aplicados no campo jurídico e eleitoral. Essas decisões não apenas consolidam as políticas afirmativas como instrumentos para corrigir desigualdades, mas também evidenciam os desafios de implementação prática e fiscalização.

Este capítulo é o centro do trabalho, pois ilustra como os princípios abstratos discutidos anteriormente são concretizados nas políticas afirmativas e regulamentados pelo Poder Judiciário. Ele também reforça a relevância dos capítulos teóricos ao demonstrar que a implementação dessas medidas depende de uma compreensão sólida dos conceitos de igualdade material e democracia.

---

<sup>111</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 738 MC-REF/DF. Relator: Ricardo Lewandowski. Julgado em 5 out. 2020.

<sup>112</sup>Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

<sup>113</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgada em 2022

<sup>114</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 738 MC-REF/DF. Relator: Ricardo Lewandowski. Julgado em 5 out. 2020.

Além disso, o capítulo evidencia como o Judiciário atua para promover uma representatividade mais justa e inclusiva, enfrentando as resistências impostas pelo racismo estrutural e pelas limitações partidárias.

Concluindo, este capítulo sintetiza a conexão entre teoria e prática, mostrando que as políticas afirmativas, ao serem respaldadas por decisões judiciais, refletem os princípios de igualdade e dignidade humana discutidos nos capítulos iniciais. Ele também reafirma a importância de medidas concretas para garantir que os valores constitucionais sejam efetivamente aplicados, contribuindo para a construção de uma democracia mais equitativa e representativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Embora as medidas implementadas representem um avanço significativo, ainda há desafios substanciais a serem enfrentados para alcançar uma verdadeira representatividade racial no cenário político brasileiro. As eleições de 2022 no Brasil foram marcadas pela implementação de diversas políticas afirmativas destinadas a promover a inclusão de candidatos negros e aumentar sua representatividade política. Uma das medidas principais foi a reserva de uma porcentagem mínima de candidaturas para pessoas negras por parte dos partidos políticos, incentivando um aumento na quantidade de candidatos negros concorrendo a cargos eletivos.

Além disso, a distribuição de recursos do Fundo Partidário foi feita de forma proporcional à quantidade de candidaturas negras, garantindo que esses candidatos tivessem acesso aos recursos financeiros necessários para competir de maneira justa. O tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão também foi distribuído proporcionalmente, assegurando que os candidatos negros tivessem uma presença igualitária na mídia, o que aumentou sua visibilidade e alcance durante as campanhas eleitorais. Complementando essas medidas, programas de treinamento e capacitação foram implementados para preparar candidatos negros para as campanhas eleitorais, fornecendo habilidades essenciais como comunicação, estratégias de campanha e conhecimento sobre o funcionamento do processo eleitoral.

Essas políticas afirmativas são fundamentais para corrigir desigualdades históricas e estruturais, proporcionando uma maior representatividade racial no cenário político brasileiro e promovendo uma democracia mais inclusiva e equitativa. No entanto, a análise dos dados das eleições de 2022 revela que essas políticas, apesar de bem-intencionadas e necessárias, ainda não são suficientes para superar completamente as barreiras estruturais e históricas que continuam a marginalizar a população negra.

A predominância de candidatos brancos quase igualando a soma dos candidatos pardos e pretos destaca uma possível discrepância entre a representação política e a demografia brasileira, onde mais de 56% da população se identifica como parda ou preta segundo o IBGE. Isso sugere que, apesar de uma presença significativa, pardos e pretos podem estar sub-representados na política comparativamente à sua proporção na população geral. A baixa representação de grupos minoritários, como indígenas e amarelos, e o pequeno número de candidatos que optam por não divulgar sua raça ou etnia, ressaltam as complexidades envolvendo a representatividade política no Brasil. Essas informações são essenciais para entender as dinâmicas raciais na política brasileira e para ponderar

sobre como políticas afirmativas e outras iniciativas podem ser direcionadas para garantir uma representação mais justa e equitativa no sistema político do país.

O capítulo 4 destaca os avanços e desafios relacionados às políticas afirmativas implementadas nas eleições de 2022 para promover a inclusão de candidatos negros. As medidas analisadas, como a reserva de candidaturas e a distribuição proporcional de recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral, representam esforços significativos no combate às desigualdades históricas e estruturais na política brasileira.

Contudo, persistem barreiras que limitam a eficácia dessas políticas, especialmente no que diz respeito à fiscalização e ao cumprimento integral das normas pelos partidos políticos. A análise evidencia que, apesar do aumento no número de candidaturas de pessoas negras, a representatividade proporcional no cenário político continua aquém do necessário para refletir a composição racial da população brasileira.

Além disso, o capítulo reforça a necessidade de uma articulação mais eficiente entre as políticas públicas, as decisões judiciais e a fiscalização eleitoral, de modo a garantir a plena eficácia das medidas afirmativas e fomentar uma representatividade política mais inclusiva e equitativa. Assim, conclui-se que as políticas afirmativas são passos importantes, mas ainda insuficientes para superar as barreiras estruturais e alcançar a igualdade material na disputa eleitoral.

A análise da decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a aplicação de cotas raciais e a distribuição de recursos e tempo de propaganda eleitoral revela um esforço institucional para abordar as desigualdades raciais persistentes na política brasileira. Esta decisão ganha contexto quando consideramos os dados das eleições de 2022, que mostram uma sub-representação significativa de candidatos negros em comparação com sua proporção na população geral do Brasil. A decisão de garantir um percentual de recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral proporcional à representação de candidatos negros tenta mitigar essas disparidades, refletindo um compromisso em promover uma maior igualdade material nas campanhas eleitorais.

O desafio, conforme destacado pelo ministro Luís Roberto Barroso, reside na necessidade de legislação adequada que suporte essas políticas afirmativas de maneira mais robusta e duradoura. Enquanto o TSE pode estabelecer orientações e tomar decisões judiciais que favoreçam a equidade, a eficácia de longo prazo dessas políticas depende da ação do Congresso Nacional. Essa interdependência entre o poder judiciário e o legislativo é crucial para o desenvolvimento de um quadro político mais representativo e igualitário no Brasil, e ressalta a importância de uma abordagem integrada para lidar com o racismo estrutural e suas manifestações na arena política.

Assim, a construção de uma democracia verdadeiramente representativa no Brasil requer não apenas a continuidade, mas o fortalecimento e a ampliação das políticas afirmativas, acompanhadas de uma fiscalização mais rigorosa e do engajamento coletivo entre sociedade, partidos políticos e instituições. Somente com uma abordagem integrada e o compromisso de superar as barreiras estruturais será possível transformar o cenário político em um espaço que reflita plenamente a diversidade e a riqueza cultural do país, garantindo a inclusão efetiva de todos os grupos historicamente marginalizados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Gênero, Raça e Participação Política da Mulher Negra: da Visibilização à Inclusão. Universidade Estadual do Piauí; Universidade Federal do Ceará.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 16, jan./abr. 2015.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 125-142, mar. 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256107.

CARVALHO, José Jorge de. Uma Proposta de Cotas para Negros e Índios na Universidade de Brasília. *O Público e o Privado*, Fortaleza, n. 3, jan./jun. 2004.

COSTA JÚNIOR, Clóvis Pereira da. Do Branqueamento às Cotas Raciais: Conhecimento Histórico e Memória para a Tomada de Posição. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. Maceió: Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2023.

INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos. São Paulo: Hucitec Editora, Anpocs, 2022.

MOREIRA, Adilson. Tratado antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 3, set./dez. 2008.

Supremo Tribunal Federal (STF). ADPF 738 MC-REF / DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgada em 5 de outubro de 2020.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Consulta Nº 0600062-16.2022.6.00.0000. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgada em 2022.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Consulta Nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 2019.

[https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?  
session=16096834702335](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=16096834702335)