



Sub-representação da mulher negra na política brasileira e o impacto das ações afirmativas em prol de candidaturas negras implementadas pela Justiça Eleitoral: avanços e desafios*

Underrepresentation of black women in Brazilian politics and the impact of affirmative actions in favor of black candidates implemented by the Electoral Justice system: advances and challenges

Regina Rufino**

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer***

Recebido em: 5/7/2024

Aprovado em: 3/8/2024

Resumo

Este artigo analisa se as ações afirmativas previstas na legislação eleitoral para dotar as Casas Legislativas de maior representatividade e diversidade, sob a ótica interseccional de raça e gênero, modificaram a situação de sub-representação das mulheres negras no Legislativo no período de 2020 a 2022. Discorre sobre as perspectivas e os desafios a serem enfrentados sobre

* Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 4, Inclusão e Diversidade, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Ministra Edilene Lôbo e das Professoras Dras. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Olivia Cristina Perez.

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) e Geologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Secretária de Planejamento Estratégico e de Eleições do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP). *E-mail*: regina.rufino@tre-sp.jus.br e regina.rufino@usp.br.

*** Livre docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDV. *E-mail*: eldacab@gmail.com.



o tema no pleito de 2024 e eleições subsequentes. Realiza pesquisa qualitativa mediante análise de decisões da Justiça Eleitoral, relativas à questão do abuso de poder econômico por desvio de recursos destinados à promoção de diversidade nas candidaturas e sua intersecção com raça. Associa os dados obtidos a pesquisa quantitativa para avaliação do percentual de mulheres negras eleitas para os cargos legislativos da correlação entre candidaturas negras e a destinação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidaturas negras em 2020 (eleições municipais) e em 2022 (eleições gerais). Conclui que as políticas de ações afirmativas previstas na legislação eleitoral resultaram aumento pouco expressivo do número de mulheres negras, cenário que possivelmente poderá ser revertido, a partir dos mecanismos de controle que a Justiça Eleitoral passará a adotar a partir das eleições de 2024.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; mulheres negras; ações afirmativas; sub-representação política; lugar de fala.

Abstract

This article analyzes whether the affirmative actions provided for in electoral legislation to provide legislative houses with greater representation and diversity, from the intersectional perspective of race and gender, changed the situation of underrepresentation of black women in the legislature, in the period from 2020 to 2022. Discusses the perspectives and challenges to be faced on the topic in the 2024 election and subsequent elections. Conducts qualitative research through analysis of Electoral Court decisions, relating to the abuse of economic power through the diversion of resources intended to promote diversity in candidacies and its intersection with race. It associates the data obtained with quantitative research to evaluate the percentage of black women elected to legislative positions and the correlation between black candidacies and the allocation of resources from the Special Campaign Financing Fund – FEFC for black candidacies in 2020 (municipal elections) and in 2022 (general elections). It concludes that the affirmative action policies provided for in electoral legislation resulted in an insignificant increase in the number of black women, a scenario that could be reversed,



based on the control mechanisms that the Electoral Court will adopt from the 2024 elections onwards.

Keywords: Electoral Justice; black women; affirmative actions; political underrepresentation; feminist standpoint.



Introdução

A longa trajetória de luta das mulheres brasileiras para conquistar o direito de participar da vida política em igualdade de condições com os homens, desde o registro da primeira mulher eleita no Brasil, no ano de 1928, até os dias atuais (quase um século depois), ainda não alcançou o ponto em que se possa afirmar a existência de equidade entre homens e mulheres quando se trata da ocupação de espaços de poder e tomada de decisões. Ao contrário, estatísticas divulgadas no *site* do TSE Mulheres demonstram que, em 2023, o Brasil ocupava a 135ª posição no *ranking* mundial que considera o percentual de mulheres nos parlamentos nacionais, considerando os órgãos equivalentes à nossa Câmara dos Deputados; aqui, as mulheres ocupam apenas 17,5% dos cargos existentes, sendo que a média mundial é de 25,7%¹. Esse diagnóstico é ainda mais negativo quando se considera que as mulheres negras correspondem ao maior grupo populacional brasileiro (28%), mas são o segmento social com o menor nível de participação tanto no Legislativo como no Executivo.

Para assegurar, minimamente, condições para o alcance da equidade de gênero, verifica-se que a legislação eleitoral trouxe, já nas eleições de 1996, as primeiras ações afirmativas em prol da candidatura de mulheres, tais como a reserva de 20%, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação para candidaturas de mulheres (Lei n. 9.100/1995). Essa regra foi posteriormente modificada para a reserva de vagas por gênero, estabelecendo o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (Lei n. 12.034/2009), e foram acrescentadas mais normas como a obrigatoriedade de os partidos políticos fomentarem a participação de mulheres no processo eleitoral (Lei de Participação Feminina na Política – Lei n. 13.165/2015) e a previsão da obrigação de os partidos políticos destinarem recursos do Fundo Partidário

¹ Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE Mulheres*. [Brasília, DF]: Tribunal Superior Eleitoral, [20--]. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 27 nov. 2024.



para as campanhas das mulheres. Posteriormente, no ano de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5617-DF², reconheceu que os partidos políticos deveriam destinar ao menos 30% dos recursos financeiros de campanha para as candidaturas femininas, em observância ao mínimo legal dessas candidaturas. Além disso, estabeleceu que os recursos acumulados, nas contas específicas voltadas a programas de promoção da participação política das mulheres, desde a edição da Lei n. 13.165/2015, deveriam ser adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais nas eleições de 2018, sem que houvesse redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas.

Em que pese a incontestável importância de assegurar a participação político-institucional das mulheres em todas as frentes, para além das discussões focadas no gênero, em sintonia com o atual contexto da sociedade brasileira que vem dando uma atenção cada vez maior a temas como diversidade e pluralidade, destaca-se a necessidade de se avançar para o debate de medidas voltadas para o incentivo à participação de pessoas negras no processo eleitoral. Nesse sentido, tivemos, nas eleições de 2020, as primeiras medidas voltadas especificamente para esse grupo racial, quais sejam, a previsão de destinação de recursos financeiros e a reserva de tempo na propaganda eleitoral de forma proporcional ao número de candidaturas lançadas em cada sexo.

Essa segmentação entre medidas concebidas para tratar da representatividade política ora sob a ótica de gênero, ora de raça, mostra-se ainda mais necessária quando se analisa a situação das mulheres negras que concorrem a cargos parlamentares no Brasil. Na década de 1970, Lélia Gonzalez já apontava os efeitos violentos da articulação entre gênero e raça sobre a mulher negra; na sua visão, a desigualdade racial produziria mais efeitos do que a desigualdade sexual, sendo essa a justificativa para a

² Portal STF. ADI n. 5617-DF. Rel. Ministro Edson Fachin. Julgado em 15/3/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 24 abr. 2024.



necessidade de que os partidos políticos se comprometessem com a questão racial (Gonzalez, 2020). No mesmo sentido, Sueli Carneiro também relativiza a questão de gênero, indicando a existência de gêneros subalternos – mulheres não brancas – e de gêneros hegemônicos – mulheres brancas (Carneiro, 2011, p. 106), sendo que a ocupação simultânea dessas duas condições – gênero feminino e raça negra – culminaria por colocar a mulher negra na condição de sujeito subalterno (Spivak, 2010, p. 13) e predeterminaria, a partir de codificações não escritas, o lugar reservado a elas, denominado “lugar de negro” (Gonzalez; Hasenbalg, 1982).

Interessante notar que o próprio Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) conceitua a desigualdade de gênero e raça como a “assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais”.

Trata-se de uma assimetria que pode ser facilmente transposta para o campo político quando se considera que, no Brasil, as mulheres negras constituem o maior grupo populacional (28% da população total). Nas eleições de 2022, foi registrada a formação da maior bancada feminina da história da Câmara dos Deputados³, com a eleição de 91 deputadas federais. Destas, 81 são mulheres brancas (15,78% dos cargos) e 10 são mulheres negras (1,94% dos cargos)⁴. No Senado Federal⁵, 14 vagas foram ocupadas por mulheres brancas (16,86%) e apenas 1 vaga por mulher negra (1,20%), compondo a maior bancada feminina da história do Senado⁶. Do total de vagas existentes nas Assembleias Legislativas do país⁷, 190 (17,94%) são ocupadas por mulheres brancas e 74 (6,98%), por mulheres negras.

³ Total de 513 vagas.

⁴ Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/bancada-feminina-alcanca-91-deputadas-federais-1>. Acesso em: 17 abr. 2024.

⁵ Total de 83 vagas.

⁶ Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/06/com-suplentes-bancada-feminina-sera-a-maior-da-historia>. Acesso em: 24 abr. 2024.

⁷ TSE. Total de 1.035 vagas para deputados estaduais e 24 vagas de deputados distritais.



Esse conjunto de dados demonstra que a igualdade de gênero não está no cenário político e que a sub-representação da mulher negra é sensivelmente superior à das mulheres brancas. Por isso, o problema da sub-representatividade política não deve ser analisado unicamente sob a ótica do gênero.

Por fim, constata-se não haver uma relação de proporcionalidade entre candidatos e candidatas eleitos com o perfil étnico-racial da população. No Brasil, de acordo com o resultado do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 92,1 milhões de pessoas (ou 45,3% da população do país) se declararam pardas; 88,2 milhões (43,5%) se declararam brancas; 20,6 milhões (10,2%), pretas; 1,7 milhão (0,8%), indígenas; e 850,1 mil (0,4%), amarelas, indicando o quão longe estamos de uma participação que possa ser qualificada como representativa.

A partir dessas conclusões, admitindo-se o racismo estrutural (Almeida, 2019; Pinheiro, 2023) como elemento intrínseco às instituições brasileiras, atentar-se apenas para a questão de gênero quando se discute representatividade política não se mostra suficiente para assegurar a construção de uma sociedade plural e inclusiva.

Justifica-se, assim, a importância de se beneficiar as mulheres negras com mecanismos compensatórios para viabilizar a sua participação nas eleições, em condições de igualdade com os demais grupos, e ampliar a possibilidade de estas virem a ocupar os principais espaços de poder e tomada de decisão do Estado brasileiro.

Por isso, utiliza-se, neste artigo, o conceito de interseccionalidade (Crenshaw, 2004), a partir das suas seis ideias centrais: 1) a desigualdade social; 2) as relações de poder interseccionais; 3) o contexto social; 4) a relacionalidade; (5) a justiça social; e 6) a complexidade (Collins; Bilge, 2021). Pretende-se, assim, demonstrar que mulheres negras são atravessadas pelo recorte de gênero e raça no contexto político-eleitoral brasileiro, elementos estes que constituem marcadores sociais da diferença e que colocam a mulher



negra em situação de desvantagem na disputa eleitoral, tanto em relação aos homens brancos e aos homens negros como em relação às mulheres brancas.

O estudo que aqui se apresenta consiste na análise de efetividade das ações afirmativas promovidas pela Justiça Eleitoral em prol de grupos minorizados, especificamente das mulheres negras, e seu potencial de dotar as casas legislativas de maior representatividade e diversidade, sob a ótica interseccional de raça e gênero. Para tanto buscar-se-á: 1) analisar se as ações afirmativas implementadas no âmbito da Justiça Eleitoral, no período de 2020 a 2022, ampliaram a representatividade de mulheres negras no Brasil; 2) identificar as ações afirmativas, previstas na legislação eleitoral, no período de 2020 a 2022, direcionadas para a ampliação de candidaturas de mulheres negras nas eleições; e 3) analisar possíveis avanços e desafios a serem enfrentados, além de perspectivas sobre o cenário em análise, à luz das alterações normativas pertinentes à promoção da diversidade e da inclusão no processo eleitoral realizadas para as eleições de 2024.

Nesse sentido, a seguinte hipótese é levantada: as ações afirmativas previstas na legislação eleitoral contribuem para impulsionar o aumento do número de mulheres negras eleitas no Poder Legislativo brasileiro.

1 Abordagem metodológica

O presente artigo realizou uma pesquisa qualitativa (Gil, 2008; Creswell, 2007), por meio de levantamento bibliográfico com consulta à base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) Periódicos, Scielo e Google Acadêmico, com emprego das palavras-chave: Justiça Eleitoral, mulheres negras, ações afirmativas, sub-representação política e lugar de fala. A busca foi realizada no mês de abril de 2024, com a utilização dos seguintes critérios de pesquisa: ano de publicação (2020-2024), idioma (português ou inglês) e conteúdo disponibilizado na íntegra gratuitamente. Destes foram excluídos os artigos que não estivessem diretamente relacionados à participação no processo eleitoral, tais como saúde, emprego e educação, além



dos artigos sem indicação de revisão por pares. Para a seleção das referências, foram observadas as seguintes etapas: 1) leitura dos títulos; 2) leitura dos resumos; e, por fim, 3) leitura da íntegra dos artigos para analisar a pertinência de sua inclusão. Ao final, foram identificados 13 artigos e teses que atenderam aos requisitos da pesquisa.

O estudo abrangeu, também, a análise de decisões da Justiça Eleitoral relativas à questão do abuso de poder econômico por desvio de recursos destinados à promoção de diversidade nas candidaturas e sua intersecção com raça. A pesquisa foi realizada na base de jurisprudência da Justiça Eleitoral⁸, considerando apenas decisões proferidas entre agosto de 2020 e março de 2024; ao final, foram obtidos nove julgados, dos quais foram excluídos os que se referiram exclusivamente à cota de gênero, restando quatro julgados para análise, os quais foram lidos na íntegra.

Aplicou-se, ainda, a abordagem quantitativa, realizada a partir de dados extraídos do Portal de Dados Abertos e do Sistema de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais (DivulgaCandContas), repositórios geridos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com o intuito de identificar se, de fato, as candidaturas de mulheres negras foram positivamente impactadas pelas políticas afirmativas previstas na legislação eleitoral. Nesse caso, a análise abrangeu apenas o primeiro turno de votação referente aos cargos de vereador e deputados federal e estadual, com o intuito de avaliar: 1) o percentual de mulheres negras eleitas para os cargos legislativos antes e depois da implantação das ações afirmativas que estabeleceram a cota racial (destinação de recursos do FEFC e tempo de antena), a partir do estudo

⁸ Disponíveis em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa> (acesso a jurisprudência do TSE) e <https://jurisprudencia.tre-UF.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa> (acesso individualizado à jurisprudência dos Regionais). Para os regionais foram utilizados os verbetes: Destina* AND recursos and FEFC and Raça, sendo que, na base do TRE-RJ, procedeu-se à inclusão do verbe *Raça* e do verbe *FEMININ**; já no TRE-PA, fez-se a exclusão do verbe *Raça* e inclusão do verbe *FRAUDE*; na base do TSE, foram utilizados os critérios ABUSO DE PODER AND DESTINA*. O (*) serve para o buscador trazer todas as palavras com aquele radical no início; e o AND é para trazer resultados que contenham todas as palavras indicadas.



comparativo entre os anos de 2016 e 2018 (antes da implantação das políticas afirmativas) e nos anos de 2020 e 2022 (após a implantação das políticas afirmativas); e (2) a correlação entre candidaturas negras e doações do FEFC, destinadas a candidaturas negras no pleito de 2020 (eleições municipais) e no pleito de 2022 (eleições gerais).

Para análise dos dados quantitativos foram empregadas rotinas automatizadas, utilizando-se a linguagem *python* associada à interface *Pandas*. Tal escolha foi estabelecida em razão do grande volume de dados em análise e também pelo fato de as tabelas disponibilizadas pelo TSE estarem divididas por Unidades da Federação (UFs), o que permitiu que um mesmo conjunto de código processasse a análise em todos os 27 conjuntos de dados. Este trabalho possibilitou a identificação do valor absoluto de recursos do FEFC destinado a candidaturas de mulheres negras e o valor médio *per capita* das doações por gênero e raça/cor nos anos de 2020 e 2022.

2 Considerações preliminares sobre a desigualdade de gênero na Justiça Eleitoral no contexto das políticas públicas para a promoção da diversidade e da inclusão de mulheres negras no Brasil

O direito à participação da mulher na política brasileira foi discutido em diversos momentos. Na peça O Voto Feminino, escrita por Josefina Álvares de Azevedo em 1890, é possível resgatar os debates em torno do assunto e da posição prevalente à época: “O governo resolvendo a questão apresentada, não considera nem oportuna, nem conveniente, qualquer [...] inovação na legislação vigente no intuito de admitir as mulheres *sui generis* ao alistamento e ao exercício da função eleitoral” (Azevedo, 2022). Também é fato que a discussão em torno do direito ao alistamento eleitoral e ao voto das mulheres foi objeto de discussão na Constituinte de 1891, embora o tema não tenha avançado (Karawejczyk, 2014).

O primeiro registro de movimento organizado de mulheres brasileiras na luta pelo direito de votar e ser votada data de 1910, quando foi fundado, no Rio de Janeiro, pela professora Leolinda Daltro, o Partido Feminino Republicano.



O estatuto dessa agremiação partidária previa a congregação de pessoas do sexo feminino domiciliadas no Brasil, sem distinção de nacionalidade nem de religião, na busca da emancipação feminina. A fundação desse partido precedeu a conquista do próprio direito ao voto feminino e representou o anseio de mulheres por participarem da vida política nacional.

O reconhecimento do direito ao voto feminino no Brasil foi registrado oficialmente pela primeira vez no Estado do Rio Grande do Norte, com o advento da Lei n. 660, de 25 de outubro de 1927, que estabeleceu a ausência de distinção de sexo para o exercício do sufrágio, possibilitando o direito de votar às mulheres potiguares (voto facultativo). Na ocasião, foi feito o registro da primeira eleitora brasileira, Celina Guimarães Vianna, no Município de Mossoró. Essa norma também abriu espaço para a eleição da primeira mulher como prefeita no Brasil, Alzira Soriano⁹, no município de Lajes/RN, em 1928.

O direito ao voto das mulheres, em todo o território nacional, somente veio a ser reconhecido em 1932, com o Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), que também criou a Justiça Eleitoral. Nas eleições para a Câmara Federal de 1933, foi eleita a primeira deputada federal latino-americana, a médica paulista Carlota Pereira de Queiróz, sendo a única mulher entre 254 deputados¹⁰.

Um marco histórico importante foi a participação da advogada, jornalista e sindicalista negra, Almerinda Farias Gama, na política brasileira, tendo sido a única mulher a atuar, como delegada classista¹¹, na Assembleia Nacional Constituinte de 1933. Almerinda fez parte da promulgação da Constituição Brasileira de 1934, texto que validou o direito das mulheres ao

⁹ É considerada também a primeira prefeita eleita na América Latina.

¹⁰ Após a promulgação da Constituição de 1934, teve o mandato prorrogado, permanecendo na Câmara até novembro de 1937, quando Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional, marcando o início do Estado Novo (1937-1945). Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/institucional/memorial-da-justica-eleitoral-gaucha/biografias/carlota-pereira-de-queiroz>. Acesso em: 27 nov. 2024.

¹¹ Representando o Sindicato dos Datilógrafos e Taquígrafos do Distrito Federal do qual foi fundadora.



voto, limitando, contudo, a sua obrigatoriedade: “O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada”¹². Apenas na Constituição de 1946 a obrigatoriedade do voto das mulheres foi universalizada: “O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos”¹³.

O foco deste estudo, contudo, não é a evolução do direito ao voto das mulheres e suas nuances, e sim a questão da sub-representação político-eleitoral das mulheres negras. Segundo dados do Censo 2022, a população brasileira é predominantemente feminina, sendo que as mulheres negras correspondem a mais de 28% da população total. Ao todo, são 60,6 milhões de mulheres negras, divididas entre pretas (11,30 milhões) e pardas (49,30 milhões). No entanto, em pleno século XXI, ainda se observa a dificuldade de as mulheres em geral e, particularmente, as mulheres negras participarem de forma ativa da vida política brasileira.

Ao acompanhar a trajetória da participação da mulher negra no processo eleitoral brasileiro, identifica-se que o registro da primeira, ocupando espaço na política, dá-se quase que concomitantemente ao nascimento do sufrágio feminino no Brasil. Isso porque, nas eleições estaduais de 1934, foi eleita a primeira deputada negra do Brasil, Antonieta de Barros, no Estado de Santa Catarina¹⁴. Apesar desse começo promissor, a história demonstra progressivo afastamento das mulheres negras do cenário político e um longo período de sub-representação tanto de homens negros como de mulheres negras na política.

No Estado de São Paulo, por exemplo, apenas cerca de 40 anos depois, em 1970, seria eleita a primeira vereadora negra da Câmara Municipal de São Paulo, Theodosina Rosário Ribeiro, que, em 1974, viria a se tornar a primeira deputada negra na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

¹² *Vide* art. 109 da Constituição da República de 1934.

¹³ *Vide* art. 133 da Constituição da República de 1946.

¹⁴ Na verdade, ela foi eleita suplente pelo Partido Liberal Catarinense (PLC). Como o engenheiro agrônomo Leônidas Coelho de Souza não pôde assumir o cargo, a educadora cumpriu o mandato de 1935 a 1937, tornando-se a primeira deputada de Santa Catarina e a primeira deputada negra do Brasil. Em 19 de julho de 1937, conquistou outro feito: tornou-se a primeira mulher a presidir uma sessão da Assembleia Legislativa no Brasil.



Já no Congresso Nacional, Laélia Contreiras Agra de Alcântara foi a primeira negra a ocupar uma cadeira de senadora da República, representando o estado do Acre pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Assumiu a cadeira interinamente, no período de 3 de abril a 29 de julho de 1981, e, em janeiro de 1982, Laélia assumiu a cadeira definitivamente, devido ao falecimento do Senador Adalberto Sena.¹⁵ Somente em 1994, o Brasil viria a ter a primeira mulher negra eleita para ocupar uma vaga no Senado Federal, a Senadora Benedita da Silva¹⁶.

Avançando para os últimos pleitos realizados, uma análise evolutiva, entre o primeiro turno das eleições municipais de 2016 e de 2020 e o primeiro turno das eleições gerais de 2018 e de 2022, mostra que a sub-representatividade da mulher negra mantém-se como uma constante: o percentual de mulheres negras eleitas passou de 4,97% para 6,34%, aumento de apenas 1,37%, diferentemente do que ocorreu com homens negros, cujo percentual de eleitos passou de 33,93% para 38,45%. Esses números mostram que, se houve alguma efetividade nas políticas de fomento à representatividade das candidaturas negras, no que tange às Câmaras Municipais, tal efetividade concentrou-se no aumento da participação de homens negros, o que aponta para a influência de questões locais nessas eleições. Por sua vez, conforme veremos mais à frente, a participação de mulheres negras nas Assembleias Legislativas e na Câmara dos Deputados obteve incremento muito mais significativo nos períodos analisados.

Isso demonstra a urgência de se investir em medidas que assegurem às mulheres negras condições de concorrerem ao menos em igualdade de condições com os demais partícipes do processo eleitoral.

¹⁵ Disponível em: <https://www.terra.com.br/nos/de-antonieta-a-malunguinho-as-mulheres-negras-pioneiras-na-politica-brasileira,9e2cfba75ba97b6ca6cbbc1f696662f16v1phbtr.html>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁶ Disponível em: Rádio Senado. <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/11/20/consciencia-negra-vamos-relembrar-laelia-de-alcantara-1a-senadora-negra>. Acesso em: 17 mar. 2024.



No Brasil, percebe-se que a participação da mulher negra na política ainda não é vista de forma natural. Nas eleições de 2020, várias foram as manchetes publicadas na mídia, destacando a eleição das primeiras vereadoras negras em cidades de grande projeção, como Curitiba, Campina Grande, Florianópolis, Joinville, dentre outras. De igual modo, nas eleições de 2022, foi notícia a eleição da primeira mulher negra como deputada federal pelo Paraná, assim como o fato de o Rio Grande do Sul ter elegido, pela primeira vez, mulheres negras, sendo duas deputadas estaduais e duas federais.

A atribuição do caráter de ineditismo na ocupação desses cargos eletivos é um indicativo da necessidade de se provocar a ruptura da concepção de lugares preestabelecidos no imaginário social, o “lugar de negro” (Gonzalez; Hasenbalg, 1982) e também de que ainda há, na nossa sociedade, os que rejeitam expressamente o direito à participação política das mulheres negras.

A título de exemplo, cite-se o caso de Ana Lucia Martins, primeira vereadora negra eleita na cidade de Joinville, Santa Catarina. Logo após a divulgação do resultado das eleições municipais de 2020, ela passou a ser alvo de ataques com conotações racistas nas redes sociais, que podem ser ilustrados pela seguinte frase: “Agora só falta a gente matar ela e entrar o suplente que é branco”.¹⁷ Aqui, o marcador utilizado para desqualificar o exercício de um mandato eletivo não é o gênero, mas sim a raça, o que demonstra a dupla discriminação a que estão submetidas as candidatas negras – em razão do gênero e em razão da raça.

Nesse sentido, as ações afirmativas voltadas à inclusão da mulher negra na política justificam-se também pela necessidade de se promover um processo de reparação histórica da população negra submetida a processos de marginalização, subalternização e exclusão que geraram o atual quadro de desigualdade social vivenciado no Brasil e que afeta em maior medida as mulheres negras.

¹⁷ Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica/primeira-vereadora-negra-de-joinville-recebe-ameacas-de-morte/>. Acesso em: 27 nov. 2024.



Os dados divulgados por diversas pesquisas apontam para a situação de maior vulnerabilidade desse grupo. Conforme informações extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do IBGE, no ano de 2023, as mulheres negras ocupam os índices com os piores resultados no que se refere à educação, ao mercado de trabalho e à saúde. O Atlas da Violência 2023 revela que é 1,8% maior o risco de uma mulher negra sofrer violência letal, na comparação a uma mulher não negra¹⁸. Pesquisa do Instituto Marielle Franco, relativa às eleições de 2020¹⁹, indica o elevado índice de violência política contra mulheres negras.

Dados extraídos do Informe MIR – Monitoramento e avaliação – n. 2 – Edição Mulheres Negras, relatório elaborado pelo Ministério da Igualdade Racial (Informe Mir, 2023), apontam que o percentual de mulheres negras com curso superior completo é aproximadamente a metade do percentual da população de mulheres brancas, disparidade constatada em todos os níveis de ensino; dos quase 6 milhões de trabalhadores domésticos, mais de 67% são mulheres negras que trabalham sem carteira assinada (75,3%) e sem contribuição para a Previdência Social (64,7%), com rendimentos do trabalho que as colocam em situação de pobreza (26,2%) ou de extrema pobreza (13,4%). As mulheres negras são também a maioria no setor de serviços e cuidados (67%), em que a informalidade é maior e o acesso a direitos básicos, como o salário mínimo e a aposentadoria, é limitado. Apesar de estarem mais expostas a riscos à saúde, elas têm pior acesso à atenção à saúde. E, por fim, o relatório mostra que as mulheres negras representavam 61,1% das vítimas de feminicídio, enquanto 38,4% foram mulheres brancas; 68% das vítimas de violência letal e intencional foram mulheres negras, enquanto 30,4% foram mulheres brancas.

¹⁸ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1504-dashmulherfinalconferido.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

¹⁹ Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/arquivos/pesquisa-instituto-marielle-franco>. Acesso em: 27 nov. 2024.



Esse conjunto de dados comprova a afirmação de que as mulheres negras ocupam a base da pirâmide socioeconômica, em posição inferior à dos homens brancos, dos homens negros e das mulheres brancas. Assim, faz-se necessário promover medidas voltadas a combater a sub-representatividade política, não limitada à questão de gênero.

Mas porque a eleição de mulheres negras é relevante? O representante legitimamente eleito, seja ele de que sexo ou raça for, não falará em nome do povo?

Cabe apontar que essa representatividade política, seja de mulheres negras, seja de outros grupos minorizados, é de fundamental importância para a formulação de políticas públicas por parlamentares efetivamente comprometidos com os anseios dessa grande parcela da população. Adilson José Moreira alerta acerca da impossibilidade de ser construída “uma sociedade racialmente justa quando praticamente todas as instituições são controladas por pessoas do mesmo grupo racial” (Moreira, 2019, p. 226).

Especificamente, em relação à participação feminina na política, Djamila Ribeiro nos apresenta a razão para não tomarmos as mulheres como um gênero indistinto:

Quando muitas vezes é apresentada a importância de se pensar políticas públicas para mulheres, comumente ouvimos que as políticas devem ser para todos. Mas quem são esses “todos”, ou quantos cabem nesse “todos”? Se mulheres, sobretudo negras, estão num lugar de maior vulnerabilidade social justamente porque essa sociedade produz essas desigualdades, se não se olhar atentamente para elas, o avanço mais profundo fica impossibilitado. Melhorar o índice de desenvolvimento humano de grupos vulneráveis deveria ser entendido como melhorar o índice de desenvolvimento humano de uma cidade, de um país. E, para tal, é preciso focar nessa realidade ou, como as feministas negras afirmam há muito: nomear. Se não se nomeia uma realidade, nem sequer serão pensadas melhorias para uma realidade que segue invisível. A insistência em falar de mulheres como universais, não marcando as diferenças existentes, faz com que somente parte desse ser mulher seja visto (Ribeiro, 2017, p. 31).



A relevância dessa participação está demonstrada no relatório “Porque votar em mulheres negras: balanço dos mandatos das parlamentares negras (2019-2023)” organizado pelo Movimento Mulheres Negras Decidem²⁰. Esse documento apresenta um rol de proposições legislativas conectadas aos interesses de grupos socialmente vulneráveis, tais como: Projeto de Lei n. 1.279/2022, que dispõe sobre o Marco Legal dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, altera a Lei n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) e a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Projeto de Lei n. 51/2019, do Rio de Janeiro, que institui, no âmbito da administração pública, o programa de prevenção, capacitação e enfrentamento permanente ao Racismo Institucional; Projeto de Lei n. 281/2020, do Estado de São Paulo, que estabelece medidas de garantia da equidade na atenção integral à saúde da população negra em casos de epidemias ou pandemias, surtos provocados por doenças contagiosas, ou durante a decretação de estado de calamidade pública; Projeto de Lei n. 24.611/2022, do Estado da Bahia, que dispõe sobre o encaminhamento prioritário para as mulheres chefes de família que criam filhos e filhas sozinhas e mulheres em situação de violência doméstica aos programas, aos projetos sociais e editais do governo da Bahia; dentre outros projetos.

Mais um exemplo dessa perspectiva é a criação, pela primeira vez na história, da Bancada Negra da Câmara dos Deputados, por meio da Resolução n. 116-A/2023, que alterou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17/1989. Essa iniciativa, segundo seus idealizadores, está voltada a fortalecer o debate acerca das questões relacionadas à igualdade racial no Brasil e a reforçar a voz e a representatividade de 56% da população brasileira ²¹.

²⁰ Disponível em: <https://mulheresnegrasdecidem.org/balanco-dos-mandatos-das-parlamentares-negras/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

²¹ A Bancada Negra reúne hoje 121 deputadas e deputados que se declaram pretos ou pardos, representando 24% do total de deputadas e de deputados federais. Para fins de formação da bancada é considerada a autodeclaração racial lançada no formulário do registro de candidatura da eleição geral que precede o início da legislatura. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra. Acesso em: 27 nov. 2024.



Logo, reveste-se de suma importância avançar na discussão acerca da representatividade política feminina sob a perspectiva da intersecção entre gênero e raça, dado que não se constrói uma sociedade verdadeiramente democrática sem investir na redução das desigualdades e assimetrias vivenciadas pela população negra bem como na desarticulação do racismo sistêmico que organiza a sociedade brasileira e constitui uma tecnologia de poder e opressão de corpos negros.

3 Políticas públicas de ações afirmativas implementadas para a ampliação da candidatura de mulheres negras nas eleições no período de 2020 a 2022

Os debates em torno da legitimidade da adoção de políticas afirmativas para a população negra e outros grupos minorizados está constantemente em pauta, associada, na maior parte das vezes, à questão da reserva de vagas (cotas) em instituições de ensino. É emblemática a discussão em torno da constitucionalidade dos atos que instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial no processo seletivo da Universidade de Brasília (UnB), ocasião em que o Supremo Tribunal Federal (STF), no exame da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF n. 186 – Distrito Federal, assim se pronunciou:

[...] Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares [...]²²

Entretanto, a adoção de políticas afirmativas vai além da fixação de cotas em estabelecimentos de ensino.

²² Relator Ministro Ricardo Lewandowski, jul. 26/4/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 24 abr. 2024.



Na esfera político-institucional, a Justiça Eleitoral tem se destacado como órgão garantidor da legitimidade do processo eleitoral, mas, para além de se preocupar com a gestão do cadastro eleitoral e das eleições, um papel de suma relevância dessa instituição é o seu compromisso com o fomento da diversidade e da equidade racial nas eleições.

Desde o ano de 2014, o requerimento de registro de candidatura contempla a possibilidade de candidatas e de candidatos se identificarem segundo a cor/raça branca, parda, negra, amarela e indígena. Somente a partir de então, passou a ser possível uma análise da evolução na quantidade de candidatas e de candidatos autodeclarados(as) negros(as) e pardos(as).

No entanto, foi a partir das eleições de 2020 que se detectou crescimento acentuado no número de candidatas e de candidatos que se declararam pessoas negras, sendo que, no pleito de 2022, a própria mídia conferiu amplo destaque ao fato de que, pela primeira vez na história, o número de candidaturas negras superou o número de candidaturas brancas. No tocante a candidatas e candidatos eleitos, também se identificou crescimento, de acordo com dados divulgados pelo TSE, na comparação entre as candidaturas negras lançadas nas eleições de 2018 e de 2022: houve aumento de 8,64% no número de candidatas e de candidatos negros(as) participantes da disputa eleitoral e aumento de 11,4% na quantidade de pessoas negras eleitas (representando 32,12%)²³.

Inegavelmente, o maior engajamento da população negra na vida política está diretamente relacionado a um outro fenômeno social da atualidade, qual seja, a crescente autoidentificação da população brasileira como afrodescendente.

Sueli Carneiro classifica esse fenômeno como mudança ideológica que antecede a adoção de políticas afirmativas, mas que se amplia a partir do momento em que se passa a estabelecer uma conotação positiva entre identidade negra e benefícios a ela associados (Carneiro, 2023, p. 211).

²³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/mais-da-metade-dos-candidatos-aos-cargos-das-eleicoes-2022-se-autodeclarou-negra>. Acesso em: 26 abr. 2024.



Relevante assinalar alguns marcos normativos que certamente tiveram impacto positivo no debate acerca da promoção da igualdade racial e que contribuíram para o autorreconhecimento da população negra e para a valorização de sua negritude.

Tem-se, por exemplo, a Lei n. 10.639/2003, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases, introduzindo a obrigatoriedade do ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira nos ensinos Fundamental e Médio, incluindo o estudo da História da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

Cite-se também a Lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, com o objetivo de garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

E não se pode esquecer da recente revisão da Lei n. 12.711/2012 pela Lei n. 14.723/2023, que trata do sistema de cotas para as pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas e para pessoas com deficiência, nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, que, dentre outras mudanças, passou a prever a inclusão de quilombolas na reserva de vagas; e a definição de políticas de inclusão em programas de pós-graduação de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e pessoas com deficiência.

Nesse contexto, foi de fundamental importância a contribuição da própria legislação eleitoral como instrumento de valorização e reconhecimento da importância da participação de grupos minorizados em todas as fases do processo eleitoral.

Nesse sentido, é um marco inicial das ações afirmativas na legislação eleitoral o advento da Lei n. 9.100/1995, que instituiu a reserva de 20% de vagas das candidaturas lançadas por partido ou coligação para mulheres,



regra modificada pela Lei n. 12.034/2009, que alterou a Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), determinando a reserva de vagas de candidaturas por gênero (no mínimo 30% para um e no máximo 70% para o outro), assim como a Lei n. 13.488/2017, que acrescentou à Lei das Eleições o art. 93-A, atribuindo ao TSE a função de promover, em anos eleitorais, propaganda institucional, em rádio e em televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a função de esclarecer as cidadãs e os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

No caso das candidaturas negras, o debate em torno da necessidade de implementação de ações afirmativas em prol dessas candidaturas foi impulsionado com o exame da petição apresentada pela Deputada negra Benedita da Silva²⁴, subscritora da Consulta (CTA) n. 0600306-47.2019.6.00.0000/DF, corroborando a visão de que é relevante a presença de pessoas negras nos espaços políticos para a propositura de pautas direcionadas à comunidade negra.

No exame dessa consulta, o TSE assim se pronunciou:

Ementa: DIREITO ELEITORAL. CONSULTA. RESERVA DE CANDIDATURAS, TEMPO DE ANTENA E RECURSOS PARA CANDIDATAS E CANDIDATOS NEGROS. CONHECIMENTO. QUESITOS 1, 2 E 4 RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.

Consulta a respeito da possibilidade de: (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei n. 9.504/1997; (iii) determinar o custeio

²⁴ A Deputada Benedita da Silva apresentou também o Projeto de Lei n. 4.041/2020, com proposta de alteração das Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), com o fim de promover candidaturas étnico-raciais e assegurar recursos e tempo de rádio e em televisão em proporções equivalentes.



proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC e; (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%. [...]

Entretanto, na ocasião, o entendimento da Corte Superior Eleitoral foi no sentido de que a decisão somente valeria a partir das eleições gerais de 2022, em respeito ao princípio da anterioridade, segundo o qual as alterações legislativas no processo eleitoral não se aplicam à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738/DF (Brasil, 2020), a matéria foi submetida ao reexame do STF, que determinou a aplicação proporcional das cotas de incentivo às candidaturas de pessoas negras já nas eleições municipais de 2020²⁵.

Percuciente análise sobre a importância da participação de negras e de negros na política, bem como das políticas de ações afirmativas em prol dessas candidaturas, pode ser extraída do voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, na consulta supracitada:

[...] 23. Nota-se, portanto, que há, sob o prisma da efetivação de uma justiça corretiva e redistributiva, um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é reforçada pela perspectiva integrativa da diversidade. Esta é conceituada pelo professor Adilson Moreira como “a ideia de que instituições públicas e privadas devem espelhar o pluralismo que existe no corpo social”. Nesse sentido, ao reconhecer que “experiências culturais distintas produzem percepções sociais diferentes”, compreende-se que a composição de um corpo deliberativo plural contempla interesses mais diversos do que uma composição homogênea e garante um funcionamento mais democrático, por exemplo, do Parlamento [...] 24. Esse dever de inclusão de mulheres e homens negros em espaços de poder é potencializado no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os

²⁵ Disponível em: STF. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127>. Acesso em: 27 nov. 2024.



diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas. A democracia é autogoverno e, como tal, pressupõe que as pessoas sejam autoras das decisões capazes de afetar suas próprias vidas. No entanto, quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias subrepresentadas. Por isso, para impulsionar a aprovação de políticas públicas antirracistas é preciso combater a sub-representação política da população negra.

[...]

25. Há, ainda, diversas outras consequências positivas do aumento da representatividade política negra: para além da abertura de espaços de reivindicação política, do impacto na agenda pública e da aprovação de ações e projetos de lei que correspondam aos interesses do grupo representado (representação substantiva), tem-se a desconstrução do papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e a naturalização da negritude em espaços de poder (representação simbólica) [...] (CTA n. 0600306-47.2019.6.00.0000/DF)

Em linhas gerais, as seguintes ações afirmativas foram implementadas no pleito de 2020 para os cargos do Legislativo: 1) em relação ao total de candidaturas lançadas, observância do percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada gênero; 2) em relação aos recursos públicos do Fundo Partidário (FP) e do FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, zelar pela observância do percentual mínimo de 30% e máximo de 70% destinados para cada gênero; havendo percentual mais elevado do que o mínimo em candidaturas femininas, zelar pela alocação de recursos e tempo de rádio e TV na mesma proporção; 3) em relação aos recursos públicos do FP e do FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão dentro do gênero feminino, observância da sua alocação proporcional ao número de candidatas negras e brancas; e 4) em relação aos recursos públicos do FP e do FEFC e ao tempo de propaganda



eleitoral gratuita no rádio e na televisão dentro do gênero masculino, zelar pela alocação proporcional ao número de pessoas candidatas negras e brancas.

Merece igual destaque a incorporação ao texto constitucional de medida voltada especificamente para aumentar o interesse das agremiações partidárias em candidaturas de pessoas negras, por meio da Emenda Constitucional n. 111/2021, prevendo que para fins de distribuição dos recursos do FP e do FEFC entre os partidos políticos os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas de 2022 a 2030, serão contados em dobro²⁶.

3.1 Dados sobre a ação afirmativa de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Examinando os dados referentes às candidaturas lançadas para o Legislativo nas eleições municipais de 2016 e 2020 (cargo vereador) e nas eleições gerais de 2018 e 2022 (cargos de deputado estadual e deputado federal), verifica-se que, em ambos os casos, houve um incremento significativo no número de candidaturas negras que lograram êxito nos pleitos, conforme quadros demonstrativos 1, 2 e 3.

Quadro 1 – Percentual de vereadoras e vereadores eleitos(as)

Gênero/Raça	Eleições 2016	Eleições 2020
Homens negros	33,93%	38,45%
Mulheres negras	4,97%	6,34%
Homens brancos	48,66%	44,03%

²⁶ De acordo com o TSE, o FEFC é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais de todos os candidatos, previsto nos arts. 16-C e 16-D da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições). O fundo integra o Orçamento-Geral da União. Já o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (o Fundo Partidário), é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. Os valores repassados aos partidos políticos, referentes aos duodécimos e multas (discriminados por legenda e relativos ao mês de distribuição), são publicados mensalmente no *Diário da Justiça Eletrônico* (DJe).



Gênero/Raça	Eleições 2016	Eleições 2020
Mulheres brancas	8,42%	9,48%

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 2 – Percentual de deputadas e deputados estaduais eleitos(as)

Gênero/Raça	Eleições 2018	Eleições 2022
Homens negros	23,67%	27,92%
Mulheres negras	4,73%	7,05%
Homens brancos	60,87%	54,01%
Mulheres brancas	10,63%	10,72%

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 3 – Percentual de deputadas e deputados federais eleitos(as)

Gênero/Raça	Eleições 2018	Eleições 2022
Homens negros	21,44%	20,66%
Mulheres negras	2,53%	5,65%
Homens brancos	63,16%	60,62%
Mulheres brancas	12,28%	11,31%

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados apresentados permitem inferir que: 1) no tocante à questão de gênero, houve aumento no número total de mulheres eleitas; 2) no tocante à questão de raça, houve aumento no número de pessoas negras eleitas, sendo que, especificamente para o cargo de vereador, o incremento foi sobretudo entre homens negros; em virtude disso, não houve alteração na distribuição geral por gênero; 3) numa análise interseccional, o aumento no número de mulheres eleitas corresponde, no geral, à metade do aumento de pessoas negras eleitas (somadas as mulheres negras e os homens negros); 4) a quantidade de mulheres brancas eleitas tem se mantido praticamente estável; 5) a quantidade de mulheres negras eleitas tem crescido de forma tímida,



não tendo superado a casa dos 3%, destacando-se que o maior percentual de crescimento é identificado nas eleições gerais.

Apesar de partidos e federações não terem aderido por completo às políticas afirmativas vigentes nas Eleições 2020 e 2022, já é possível identificar alguns reflexos positivos no financiamento de campanha em prol de candidaturas de pessoas negras.

As Tabelas 1, 2 e 3 informam a distribuição dos recursos do FEFC²⁷ nas Eleições 2020 e 2022.

Tabela 1 – Valor de recursos do FEFC recebidos por candidatas e candidatos. Eleições 2020. Cargo vereador

Gênero	Cor/Etnia	Quantidade de eleitos(as)	Valor FEFC (R\$)	FEFC <i>per capita</i> (R\$)	% Quantidade de eleitos(as)
Feminino	Amarela	47	226.066,18	4.809,92	0.08%
	Branca	5.510	13.173.622,07	2.390,86	9.48%
	Indígena	29	302.133,24	10.418,39	0.05%
	Não informado	86	88.997,60	1.034,86	0.15%
	Parda	3.188	9.178.709,93	2.879,14	5.48%
	Preta	497	3.365.916,01	6.772,47	0.85%
Masculino	Amarela	186	160.790,30	864,46	0.32%
	Branca	2.5601	27.953.225,88	1.091,88	44.03%
	Indígena	152	113.021,25	743,56	0.26%
	Não informado	493	324.940,27	659,11	0.85%
	Parda	19.264	24.265.550,67	1.259,63	33.13%
	Preta	3.095	6.737.603,48	2.176,93	5.32%
		5.8148	85.890.576,88		

Fonte: elaborado pela autora.

²⁷ Dados extraídos do Portal de Dados Abertos do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 27 nov. 2024.



Tabela 2 – Valor de recursos do FEFC recebidos por candidatas e candidatos. ELEIÇÕES 2022. Cargo deputado federal

Gênero	Cor/Etnia	Quantidade de eleitos(as)	Valor FEFC (R\$)	FEFC <i>per capita</i> (R\$)	% Quantidade de eleitos(as)
Feminino	Branca	58	96.354.512,80	1.661.284,70	11.31%
	Indígena	4	4.121.326,42	1.030.331,61	0.78%
	Parda	16	28.997.300,00	1.812.331,25	3.12%
	Preta	13	20.718.115,11	1.593.701,16	2.53%
Masculino	Amarela	3	2.670.000,00	890.000,00	0.58%
	Branca	311	435.854.528,72	1.401.461,51	60.62%
	Indígena	1	2.066.236,57	2.066.236,57	0.19%
	Não informado	1	350.000,00	350.000,00	0.19%
	Parda	92	116.558.284,08	1.266.937,87	17.93%
	Preta	14	21.993.915,47	1.570.993,96	2.73%

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 3 – Valor de recursos do FEFC recebidos por candidatas e candidatos eleitos(as). Eleições 2022. Cargo deputado estadual

Gênero	Cor/Etnia	Quantidade de eleitos(as)	Valor FEF (R\$)	FEFC <i>per capita</i> (R\$)	% Quantidade de eleitos(as)
Feminino	Amarela	1	135.000,00	135.000,00	0.10%
	Branca	111	55.867.237,68	503.308,45	10.72%
	Indígena	1	50.000,00	50.000,00	0.10%
	Parda	49	20.569.198,71	419.779,57	4.73%
	Preta	24	11.993.094,13	499.712,26	2.32%
Masculino	Branca	559	110.276.529,95	197.274,65	54.01%
	Indígena	1	0,00	0,00	0.10%
	Parda	255	59.622.448,07	233.813,52	24.64%
	Preta	34	9.689.487,42	284.984,92	3.29%

Fonte: elaborado pela autora.



Observa-se que as candidaturas das mulheres negras eleitas contaram com valor médio *per capita* de recursos originários do FEFC equiparável ao montante destinado para a eleição de homens brancos, homens negros e mulheres brancas.

Esse parece ser um indicativo de que o esforço necessário para eleger mulheres negras, entre as eleições municipais de 2016 e 2020 e entre as eleições gerais de 2018 e 2022, deveria ter sido intensificado, uma vez que não se observou maior distribuição entre as candidaturas negras, ou, ainda, que não foi possível atingir grau de representatividade que equiparasse a proporção de negras e negros nos órgãos do Legislativo à sua presença na sociedade.

A partir de recorte racial, uma interpretação possível dessa leitura é que as políticas afirmativas previstas na legislação eleitoral resultaram em aumento no número de negras e negros eleitos, embora não seja ainda possível estabelecer o grau desse benefício de maneira efetiva, pois, a depender da eleição, houve aumento maior de mulheres negras ou de homens negros, mas que foi acompanhado de aumento de pessoas negras eleitas, independentemente do cargo, seja em maior ou menor grau.

No entanto, o presente estudo é inconclusivo, sendo necessário que haja o real compromisso dos partidos políticos, federações e coligações com o implemento das ações afirmativas previstas na legislação eleitoral, uma vez que, tanto nas eleições de 2020 como nas eleições de 2022, as políticas afirmativas não foram observadas em sua integralidade pelas agremiações partidárias, bem como que sejam adotados mecanismos que propiciem maior rigor no controle da distribuição de recursos financeiros e do tempo de antena a que fazem jus as mulheres negras candidatas, para que se possa avaliar, futuramente, o real impacto dessas medidas na ampliação da representatividade política das mulheres negras.



4 Análise de conjuntura do cenário: avanços, desafios e perspectivas à luz das alterações legislativas

Um dos principais riscos a ser considerado, quando se implementam ações afirmativas, é a possibilidade de distorção das informações prestadas à Justiça Eleitoral com o intuito de se obter benefício indevido.

No caso das políticas afirmativas instituídas pela legislação eleitoral com o intuito de reduzir a desigualdade social e econômica brasileira e combater o racismo estrutural, embora sejam medidas de grande relevância, não se pode deixar de considerar que, não raro, seu emprego é utilizado de forma desvirtuada. Esse desvio pode ocorrer quando a pessoa faz uma autodeclaração de raça com equivocada percepção da realidade ou a partir de uma conduta deliberada no sentido de obter um benefício indevido, aproveitando-se do fato de que, na maioria dos casos, os normativos não estipulam solução eficaz para promover efetiva validação das autodeclarações de raça ou tampouco preveem sanções para os que fazem seu uso de forma indevida.

Um exemplo bastante conhecido dessa prática refere-se à questão de gênero nas disputas eleitorais, historicamente maculada por fraudes perpetradas por mecanismos como as denominadas “candidaturas laranjas” e com o lançamento incorreto do gênero no pedido de registro de candidatura apresentado à Justiça Eleitoral, estratégias empregados para burlar a distribuição da cota de gênero do Fundo Eleitoral e que impactam negativamente na ação afirmativa que visa ampliar a representação política feminina.

Em termos de equidade racial, há registro de desrespeito às cotas raciais eleitorais, conforme se observa no excerto da ementa do julgado abaixo:

[...] 5. Distribuição de recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na televisão. O partido lançou 53 candidaturas para o pleito proporcional, sendo 16 mulheres (30,19%) e 37 homens (69,81%), atendendo aos percentuais mínimo e máximo de gênero estabelecidos no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97. Assim, deveria ter direcionado 30,19% dos recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão



para candidatas mulheres, e, dentro do gênero feminino, 12,5% desses recursos especificamente para as candidatas pardas/negras. Por outro lado, competia destinar 69,81% dos recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para candidatos homens; e, dentro do gênero masculino, 45,94% dos mesmos itens especificamente para os candidatos pardos/negros.

6. O valor total dos recursos provenientes do FEFC recebido pelo investigado é incontroverso e representa 43,06% do montante total obtido pelo partido, maior do que deveria ser atribuído a todos os candidatos homens brancos que concorreram ao cargo de vereador. O montante corresponde a 94,19% dos recursos utilizados em sua campanha, ou 97,98% se considerado apenas os valores em dinheiro, já que o candidato utilizou recursos próprios e recebeu doação em bens estimáveis. Portanto, quase toda a receita de sua campanha emanou deste repasse de recursos públicos do FEFC, consistindo em desproporcional concentração de recursos públicos nas mãos de um único candidato. A distribuição equitativa de recursos financeiros é um aspecto crucial para garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos em uma campanha eleitoral. A disparidade de recursos compromete a capacidade dos candidatos de realizarem campanhas robustas e efetivas, prejudicando a competição justa e dificultando a participação de concorrentes menos privilegiados financeiramente.

7. Desproporção na alocação do tempo de televisão entre as candidaturas a vereador pelo partido. Ao permitir que um candidato concentre a maior parte do tempo de propaganda na televisão, cria-se uma clara desigualdade de oportunidades entre os concorrentes, gerando desequilíbrio na visibilidade e dificultando a promoção da diversidade na política, o que contraria as ações afirmativas da legislação eleitoral. Ao se concentrar o tempo de propaganda em um único candidato, viola-se o princípio fundamental da democracia, minando a confiança dos eleitores no processo eleitoral e na imparcialidade das instituições responsáveis por sua condução.



8. A busca pela igualdade de gênero e pela promoção da diversidade racial é um princípio fundamental em uma sociedade democrática e inclusiva. A inobservância desses percentuais pode caracterizar abuso de poder econômico e utilização indevida dos meios de comunicação, comprometendo a igualdade de oportunidades e a representatividade política [...]

(Recurso Eleitoral (11548) - 0601017-44.2020.6.21.0158 - Porto Alegre - Rio Grande do Sul. Relatora: Elaine Maria Canto da Fonseca. J. 15/08/2023)

Todavia, independentemente da comprovação de irregularidades e eventuais fraudes, a Emenda Constitucional n. 117/2022 concedeu anistia aos partidos políticos que não destinaram recursos mínimos a mulheres, a candidatos negros e a candidatas negras, assim como aos programas de fomento à participação feminina, nos seguintes termos:

[...] Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

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

Em face dessa anistia, as fraudes, mesmo que judicialmente reconhecidas, deixaram de ser passíveis de punição. A título de exemplo, cite-se o acórdão abaixo:



ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. NÃO DESTINAÇÃO DE 30% DE RECURSOS DO FEFC À CANDIDATURAS FEMININAS NEGRAS. FRAUDE CARACTERIZADA. RESPONSABILIDADE DE TODAS AS ESFERAS DO PARTIDO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 117/2022. ANISTIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

[...] 2. Os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI n. 5617/DF e do TSE na Consulta n. 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações, desde que respeitado o mínimo de 30% (Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000).

3. A responsabilidade sobre a distribuição mínima de recursos do Fundo Partidário e do FEFC para as candidaturas femininas e negras recai sobre todas as esferas partidárias, por força do artigo 16-C, §7º, da Lei das Eleições. Por isso, a despeito de a distribuição de recursos iniciar no diretório nacional do partido, a não observância da distribuição mínima pelos órgãos estaduais e municipais atrai a responsabilidade pela violação à cota de gênero e de raça

4. A Emenda Constitucional n. 117/2022 previu que não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes de sua promulgação.

5. Recurso conhecido e provido. Fraude reconhecida. Anistia concedida pela Emenda Constitucional n. 117/2022. [...]

(RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600002-84.2021.6.14.0098 - Belém - PARÁ. Relatora Carina Cátia Bastos de Senna. j. 10/11/2022)



Importante registrar que a constitucionalidade da Emenda n. 117/2022 é hoje objeto de discussão na ADI n. 7419/DF, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, na qual o partido Rede Sustentabilidade e a Federação Nacional das Associações Quilombolas (Fenaq) questionam “a validade da anistia a partidos políticos que não preencheram cotas raciais e de gênero e não destinaram valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições anteriores a 2022”²⁸.

Nas eleições gerais de 2022, em que pese a regra da distribuição proporcional dos recursos do FP já estivesse vigente desde o pleito municipal de 2020, constata-se a articulação dos partidos políticos em torno da proposta de nova anistia, conforme se observa da tramitação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 9/2023, que propõe a alteração da Emenda Constitucional n. 117/2022 quanto à aplicação de sanções aos partidos que não preencheram, nas eleições 2022, a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições, bem como nas prestações de contas anuais e eleitorais²⁹.

Já para as eleições municipais de 2024 diversos foram os mecanismos previstos pela Justiça Eleitoral para exercer o controle da movimentação de recursos destinados às candidaturas de pessoas negras e a distribuição proporcional do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão.

A Resolução-TSE n. 23.729/2024 promoveu significativas alterações na Resolução-TSE n. 23.609/2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições, trazendo como inovações para o pleito de 2024:

- 1) Obrigatoriedade de informar, além de gênero e dados sobre cor ou raça, a identidade de gênero, etnia indígena ou pertencimento a comunidade quilombola.

²⁸ Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511286&ori=1>. Acesso em: 27 mar. 2024.

²⁹ Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476>. Acesso em: 27 nov. 2024.



- 2) Declaração de ciência da candidata ou do candidato de que as informações prestadas quanto a nome social, identidade de gênero, gênero, cor ou raça, etnia indígena, pertencimento a comunidade quilombola, deficiência, estado civil, ocupação e dados para contato serão utilizados para atualização dos seus dados no Cadastro Eleitoral.
- 3) No caso de ser declarada, no registro de candidatura, cor preta ou parda, em divergência com informação do Cadastro Eleitoral ou com pedido anterior de registro, a pessoa candidata e o partido, a federação ou a coligação serão intimados para confirmar a alteração da declaração racial.
- 4) Se a pessoa candidata ou o partido, a federação ou a coligação pela qual concorre admitir ter havido erro na declaração racial, ou se o prazo transcorrer sem manifestação, a informação sobre cor ou raça será ajustada para refletir o dado constante do Cadastro Eleitoral ou de registro de candidatura anterior, e ficará vedado repassar à pessoa candidata recursos públicos reservados a candidaturas negras.
- 5) Comunicação ao Ministério Público Eleitoral (MPE) sobre declarações de cor ou raça prestadas em divergência, para acompanhamento e, se for o caso, adoção de providências relativas à fiscalização de repasses de recursos públicos reservados para as candidaturas de pessoas negras e à apuração de eventuais ilícitos.
- 6) Garantia do controle social reconhecendo o direito de associações, coletivos e movimentos da sociedade civil requererem relação nominal de candidatas e candidatos que tenham apresentado declaração racial, ficando as pessoas e as entidades requerentes obrigadas, sob as penas da legislação de regência, a assegurar a utilização dos dados para a finalidade específica de fiscalização dos repasses de recursos públicos a candidaturas negras.



- 7) Possibilidade de criação pelo partido político federação ou coligação, de comissão de heteroidentificação para análise dos elementos fenotípicos de suas candidatas e de seus candidatos que pretendam declarar, no registro de candidatura, cor preta ou parda, como meio para promover a fidedignidade das informações sobre as candidaturas de pessoas negras.

Em consonância a essa norma, a Resolução-TSE n. 23.731/2024 alterou a Resolução-TSE n. 23.607/2019, que versa sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e por candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições, contemplando que:

- 1) O diretório nacional do partido deverá abrir conta específica para o financiamento de candidaturas femininas e de pessoas negras.
- 2) Recursos públicos destinados às candidaturas femininas e às candidaturas de pessoas negras deverão ser repassados pelos partidos políticos até 30 de agosto de 2024.
- 3) Partidos políticos devem divulgar, em sua página eletrônica, o valor total do FEFC e os critérios para distribuição a candidatas e candidatos.

No tocante à propaganda eleitoral, a Resolução-TSE n. 23.732/2024, alteradora da Resolução-TSE n. 23.610/2019, estabeleceu mecanismos mais robustos para conferir maior controle das cotas da propaganda eleitoral gratuita destinada a candidaturas femininas e de pessoas negras, a saber:

- 1) Exigência de que os arquivos com as peças de propaganda eleitoral sejam entregues às emissoras, acompanhados de formulário no qual constará campo para que seja informado o percentual do programa destinado a candidatas mulheres, a candidatas negras e a candidatos negros, tanto globalmente quanto se separando o tempo no rádio e na televisão e, em cada um desses meios, nos blocos e nas inserções.



- 2) Previsão de aferição da observância da cota tanto no período total de campanha como em cada ciclo semanal da propaganda.
- 3) Previsão de que a falta de comprovação ou o não atingimento dos percentuais destinados às candidaturas de mulheres e de pessoas negras em um ciclo semanal de propaganda eleitoral gratuita enseja a compensação do tempo faltante nas semanas seguintes, pelo período necessário para assegurar o cumprimento da proporcionalidade até o fim da campanha.
- 4) Faculdade de as candidatas e os candidatos prejudicados(as) pelo descumprimento da cota eleitoral requererem judicialmente a compensação do tempo de propaganda a que têm direito, observado o rito previsto no art. 96 da Lei n. 9.504/1997.
- 5) Adoção de medidas coercitivas, incluída a cominação de multa processual até seu efetivo cumprimento, para assegurar a eficácia da decisão judicial que determine a compensação de tempo.
- 6) Disponibilização pelos Tribunais Eleitorais, em suas páginas na intranet, de informação sobre o tempo de propaganda gratuita destinado às candidaturas de mulheres e de pessoas negras, para possibilitar o controle dessas regras.
- 7) Responsabilização solidária, civil e administrativa, de provedores que não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, de comportamento ou discurso de ódio, inclusive promoção de racismo, homofobia, ideologias nazistas, fascistas ou odiosas contra uma pessoa ou grupo por preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, religião e quaisquer outras formas de discriminação.

Indubitavelmente, essas medidas são hábeis a gerar maior comprometimento dos partidos políticos, federações e coligações com a observância das ações afirmativas estabelecidas pela legislação eleitoral.



De outra parte, embora a Resolução-TSE n. 23.735/2024 tenha contemplado, entre os ilícitos eleitorais, a hipótese de fraude lesiva ao processo eleitoral, abrangendo atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação e simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato e que possam comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos, enfatizou apenas a questão de gênero, mas não trouxe expressamente a previsão de fraude relacionada à cota racial.

Conclusão

A equidade de gênero ainda não caracteriza o cenário político brasileiro, mas, para além disso, os dados apresentados, ao longo deste estudo, demonstram que a sub-representação da mulher negra é sensivelmente superior à da mulher branca.

As ações afirmativas previstas na legislação eleitoral direcionadas a fomentar a participação das mulheres negras contribuíram para a ampliação da representatividade desse grupo no Brasil, dado que houve aumento em torno de 3% no total de mulheres negras eleitas, comparando-se as eleições municipais de 2016 e 2020 e as eleições gerais de 2018 e 2022. Entretanto, esse avanço ainda é tímido, dado que o maior grupo populacional brasileiro ainda é o que menos participa dos espaços deliberativos de poder.

Nesse contexto, afigura-se urgente que tanto as discussões sobre a formulação de políticas públicas quanto sobre representação política dediquem especial atenção à situação das mulheres negras, analisando a questão gênero e raça de forma interseccional.

Aqui, cabe destacar a Resolução n. 68/237, da Assembleia Geral da ONU, que proclamou o período entre 2015 e 2024 como Década Internacional de Afrodescendentes, frisando a necessidade de reforçar a cooperação nacional, regional e internacional em relação ao pleno aproveitamento



dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos de pessoas de afrodescendentes, bem como sua participação plena e igualitária em todos os aspectos da sociedade.

Essa mobilização coaduna-se com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 – Igualdade de Gênero, da Agenda 2030 da ONU, para o qual o Brasil traçou, como uma de suas metas,

Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica, considerando as intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas³⁰.

Assim, o ano de 2024 é um marco por ser o último ano da Década Internacional de Afrodescendentes, ao mesmo tempo em que ainda há espaço para trabalhar pelo alcance da meta estabelecida para o ODS 5 até o ano de 2030. Trata-se, então, de um momento crucial para avaliar, sob a ótica da participação política e a partir da análise das ações implementadas pela Justiça Eleitoral, se foram alcançados avanços na mitigação da sub-representatividade de pessoas negras, em especial das mulheres negras brasileiras, na política.

Para o pleito de 2024 a legislação eleitoral trouxe meios de verificação da validade da autodeclaração étnico-racial para fins eleitorais, maior rigor na fiscalização da distribuição dos recursos financeiros destinados às candidaturas negras e no controle da correta distribuição do tempo na propaganda eleitoral gratuita. São mecanismos de grande relevância na promoção da diversidade e da inclusão no processo eleitoral, assim como no enfrentamento à sub-representação política das mulheres negras, das mulheres brancas e dos homens negros.

³⁰ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>. Acesso em: 27 nov. 2024.



Trata-se, sem dúvida, de avanço significativo quando se considera que, até as eleições de 2022, o TSE declarava expressamente que a definição dos critérios de distribuição do FEFC aos candidatos do partido revestia-se de natureza *interna corporis* das agremiações partidárias, não ensejando, por conseguinte, uma análise de mérito quanto aos critérios fixados, à exceção do destaque da cota de gênero³¹.

Ademais, acredita-se que as alterações normativas aplicáveis às eleições de 2024 estabelecerão novo paradigma como instrumento de garantia dos direitos de as pessoas negras concorrerem em condições de igualdade, e terão o potencial de impulsionar, em especial, a participação política das mulheres negras. Os próximos passos indicam a extensão das ações afirmativas a outros grupos minoritários, como os indígenas³² e os quilombolas.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

ALMERINDA, a luta continua. Direção: Cibele Tenório. Edição: Isabella Jannotti e Telena Teles. Filme realizado na 2ª Oficina de Produção Audiovisual do Núcleo de Audiovisual e Documentário FGV/CPDOC, 2015. [Rio de Janeiro]: FGV/CPDOC, 6 de abr. de 2016. 1 vídeo (ca. 10 min.). Publicado pelo canal FGV. Disponível em: <https://youtu.be/U0oc8sux7yI?si=N51NU-Sqk9eH3YH0>. Acesso em: 27 nov. 2024.

APESAR do financiamento eleitoral, negros eleitos são minoria. Realização: TV Câmara. Reportagem: Cassiana Tormin. Edição e imagens

³¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 7 abr. 2024.

³² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Candidaturas indígenas terão direito à distribuição proporcional de recursos e de tempo de antena*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/candidaturas-indigenas-terao-direito-a-distribuicao-proporcional-de-recursos-e-de-tempo-de-antena-decide-tse>. Acesso em: 2 maio 2024.



e videografismo: Marcelo Abelha. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 23 nov. 2020. 1 vídeo (4 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://youtu.be/Vf6BwkH_igU?si=q_EnJRIRu5nvTZq9. Acesso em: 27 nov. 2024.

AZEVEDO, Josefina Álvares de. *O voto feminino: comédia em um ato*, [S. l.: s. n.], 2022. *E-book*.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 4.041/2020*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), com o fim de promover candidaturas étnico raciais e assegurar recursos e tempo de rádio e televisão em proporções equivalentes. Autor Benedita da Silva – PT/RJ, Airton Faleiro – PT/PA, João Daniel – PT/SE e outros. Apresentação: 3 ago. 2020. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2259201>. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de Março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 7, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho e 1934). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 16 jan. 2023.



BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Instituiu o Estatuto da Igualdade Racial [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 738 MC-REF – Distrito Federal*. Referendo na medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Políticas públicas de caráter afirmativo. Incentivo a candidaturas de pessoas negras para cargos eletivos. Valores constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Igualdade em sentido material [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 5 out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239593>. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 060030647 – Brasília – Distrito Federal. Acórdão. Direito Eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. Consulente: Benedita Souza da Silva Sampaio. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 25 ago. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 199, 5 out. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1223428¶ms=s>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. [Brasília, DF]: Tribunal Superior Eleitoral, 2004-. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais: candidaturas*. [Brasília, DF]: Tribunal Superior Eleitoral, [202-]. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=2788317153936>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 249, p. 109-125, 27 dez. 2019.



Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.675, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Resolução-TSE n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 238, p. 1-14, 29 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 29, p. 110-117, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.736, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições municipais de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 29, p. 56-106, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-736-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 19 abr. 2024.

CARNEIRO, Sueli. *Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser*. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

CRENSHAW, Kimberle. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. In: CRUZAMENTO: raça e gênero. Painel 1. Brasília, DF: Unifem, 2004. p. 7-16. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2295749&forceview=1>. Acesso em: 15 mar. 2024.



CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

EQUIDADE racial e eleições: Encontro Justiça Eleitoral. Evento promovido pela Escola Judiciária Eleitoral do TSE, em parceria com a Assessoria de Inclusão e Diversidade. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 3 abr. 2024. 1 vídeo (ca. 180 min.). Publicado pelo canal Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/c6on--mXlgA?si=BfAOGWiGNQasNfoo>. Acesso em: 27 nov. 2024.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

INFORME MIR: monitoramento e avaliação. Brasília, DF: Ministério da Igualdade Racial, Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, n. 2, 2023. Edição mulheres negras. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/InformeMIRMonitoramentoeavaliacao2EdioMulheresNegras.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

KARAWEJCZYK, Mônica. Os primórdios do movimento sufragista no Brasil: o feminismo pátrio de Leolinda Figueiredo Daltro (1933-1935). *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 64-84, jan./jun. 2014.

MOREIRA, Adilson José. *Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

PINHEIRO, L. A. de J. Racismo estrutural e sub-representação negra na política brasileira. *Virtuajus*, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 269-296, jul. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.1678-3425.2023v8n14p269-296>. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/30935/20909>. Acesso em: 2 abr. 2024.



RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

Como citar este artigo:

RUFINO, Regina; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Sub-representação da mulher negra na política brasileira e o impacto das ações afirmativas em prol de candidaturas negras implementadas pela justiça eleitoral: avanços e desafios. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 430-473, jan./jun. 2024.