

RELATÓRIO SOBRE FINANCIAMENTO PROPORCIONAL DE CANDIDATURAS NEGRAS E COTAS RACIAIS ELEITORAIS COMO PROPOSTA INTERSECCIONAL

Lívia Sant'Anna Vaz¹

Irapuã Santana²

Resumo: o presente relatório parte da hipótese de que – no contexto dos direitos políticos no Brasil, inclusive numa perspectiva histórica – há necessidade de ações afirmativas para efetiva inclusão de pessoas negras em cargos eletivos, para os Poderes Legislativo e Executivo. Desse modo, apresenta-se – a partir da revisão das constituições, da legislação e da jurisprudência brasileiras no que tange aos direitos políticos da população negra – uma proposta de cotas raciais eleitorais interseccionais, apontando-se medidas a serem adotadas para garantir o aumento da representação negra nos cargos políticos.

Palavras-chave: cotas eleitorais; interseccionalidade; cargos políticos; população negra.

Abstract: This report starts from the hypothesis that – in the context of political rights in Brazil, including from a historical perspective – it is necessary to adopt affirmative action for the effective inclusion of black people in elective positions, for the Legislative and Executive Powers. In this way, based on the review of Brazilian constitutions, legislation and jurisprudence regarding the political rights of the black people, a proposal for intersectional racial electoral quotas is presented, pointing out measures to be adopted to guarantee the increase of black representation in political positions.

Keywords: electoral quotas; intersectionality; political positions; black people.

1. Introdução

O poder político é uma das esferas de atuação social mais importantes para a promoção de transformações estruturais nas sociedades. No entanto, até mesmo nas mais festejadas democracias do mundo, a desigualdade no acesso ao poder político é uma realidade que desafia a própria ideia de Estado democrático de direito.

¹ Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado da Bahia. Atua na Promotoria de Justiça de Combate ao Racismo e à Intolerância Religiosa. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Nomeada uma das pessoas de descendência africana mais influentes do mundo, na Edição Lei & Justiça.

² Doutor em Direito Processual pela UERJ. Ex-Assessor de ministro no STF e no TSE. Advogado voluntário da Educafro. Colunista do jornal *O Globo*. Procurador do Município de Mauá/SP.

No Brasil, é evidente o processo histórico de alijamento de determinados grupos dos espaços de poder político, ainda ocupados, quase que exclusivamente, por homens brancos.

Se, como proclamam os movimentos negros no Brasil, “não há democracia com racismo”, como pensar a superação da sub-representação de pessoas negras nas Casas Legislativas brasileiras, notadamente no Congresso Nacional?

Em um país em que 56% da população é negra – categoria formada por pretos e pardos, de acordo com o critério adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, apenas 17,8% dos parlamentares do Congresso Nacional se autodeclaram pretos ou pardos. Na Câmara, dos 513 deputados em exercício, 89 são negros. No Senado Federal, o cenário é ainda mais grave, uma vez que a proporção de brancos é quase quatro vezes maior do que a de negros, na ordem de 64 para 17.

A partir de um olhar interseccional, é possível detectar que a exclusão de mulheres negras é ainda mais intensa: são 11 mulheres negras na Câmara dos Deputados e nenhuma no Senado Federal.

Diante desse quadro, a questão que se coloca é se – aliadas à proporcionalidade dos recursos e do tempo de propaganda para candidaturas negras – as cotas raciais interseccionais são mecanismo adequado e suficiente para ampliar a participação negra, em especial de mulheres, nas eleições e nos cargos eletivos para os Poderes Legislativo e Executivo.

Para tanto, o presente relatório adotou como metodologia uma revisão das constituições, da legislação e da jurisprudência brasileiras no que tange aos direitos políticos de grupos historicamente vulnerabilizados, a partir de um olhar interseccional, buscando identificar possíveis medidas a serem adotadas para garantir o aumento da representação negra nos cargos políticos.

2. Direitos políticos e discriminação racial indireta na história brasileira

Desde a primeira eleição ocorrida na *terra brasilis* – realizada em 1532 para a Câmara Municipal de São Vicente – até o último pleito eleitoral de 2020, o direito ao voto sofreu, ao longo da história do Brasil, diversas transformações. No entanto, a partir de uma análise crítica, é possível perceber a tônica da colonialidade no processo de consolidação e difusão dos direitos políticos. Com efeito, pessoas negras foram historicamente alijadas do exercício do poder político pela ordem jurídica, por vezes diretamente, outras tantas indiretamente.

A discriminação racial indireta configura-se quando disposição, critério ou prática aparentemente neutros colocam indivíduos pertencentes a determinado grupo racial em situação de significativa desvantagem em comparação com outros grupos raciais. Em outras palavras, para além das hipóteses em que pessoas são tratadas de forma diretamente discriminatória, a discriminação racial também pode ocorrer quando pessoas em situações diferentes são

tratadas de forma idêntica, sem observância de suas peculiaridades e necessidades especiais, gerando, assim, um modo indireto de discriminação racial. Nesses casos, não é o tratamento dispensado que é mais ou menos favorável, e sim os seus resultados.

Assim, é possível afirmar que a ordem jurídica brasileira – ainda que, em grande medida, sob as roupagens da neutralidade – operou de modo a excluir pessoas negras da política, criando obstáculos para o gozo de seus direitos políticos, o que, associado às opressões entrelaçadas de raça, classe e gênero, tem impedido, até os dias atuais, o acesso do povo negro aos cargos políticos.

As ações afirmativas de caráter racial têm sido adotadas no Brasil desde o início dos anos 2000, notadamente para acesso ao ensino superior, com o estabelecimento de reserva de vagas para estudantes negros em universidades públicas. Com a Lei nº 12.711/2012, a legislação federal instituiu as cotas raciais/sociais em âmbito nacional. Dois anos depois, a Lei nº 12.990/2014 estabeleceu reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos federais.

Na esfera eleitoral, há precedente na ordem jurídica brasileira no que diz respeito a cotas de gênero para assegurar um percentual mínimo de candidaturas femininas. Com efeito, a Lei nº 9.504/1997 estabelece que

Art. 10. [...]

[...]

§ 3º [...] cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

[...].

Sendo mais específico quanto ao modo de consecução das cotas raciais na esfera política, o projeto originário do Estatuto da Igualdade Racial – Projeto de Lei nº 3.198/2000, de autoria do então Deputado Federal Paulo Paim – estabelecia:

Art. 21. Acrescente-se à Lei 9.504, de 30/09/97, art. 10º, um novo inciso com a seguinte redação:

“§ 4º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de sessenta por cento para candidaturas afro-descendentes”. Os demais incisos serão renumerados nesta sequência.

3. O financiamento proporcional de candidaturas negras segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF)

Em síntese, o TSE, em julgamento de consulta, reconheceu os efeitos do racismo estrutural na seara política, estabelecendo que todos os partidos políticos deveriam investir de maneira proporcional ao número de candidaturas negras existentes em suas respectivas legendas.

No entanto, com fundamento no art. 16 da Constituição Federal e no entendimento de que a inovação normativa jurisprudencial deveria respeitar o princípio da anualidade, concluiu-se, por voto da maioria dos ministros, que os efeitos da decisão deveriam incidir apenas a partir das eleições de 2022, por meio de oportuna resolução da Corte Eleitoral.

Diante desse último ponto, foi proposta arguição de descumprimento de preceito fundamental pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em nome da Educafro, com o objetivo de que o STF reconhecesse a imediata aplicação dos efeitos do julgamento do TSE na referida consulta. Em sede de decisão liminar, o Ministro Ricardo Lewandowski determinou “a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020” (BRASIL, 2020) decisão confirmada posteriormente pelo STF.

4. Cotas raciais eleitorais: uma proposta interseccional

Para a conclusão deste relatório, diante de todo o histórico de exclusão de pessoas negras – notadamente de mulheres negras – dos espaços de efetivo exercício do poder político no Brasil e da persistência dos obstáculos à igualdade de oportunidades nessa seara, violando o direito à igualdade constitucionalmente preconizada³, evidencia-se a necessidade de adoção de ações afirmativas⁴.

No entanto, é preciso avaliar se a instituição de percentual mínimo de candidaturas negras nas listas partidárias – de modo semelhante ao que ocorre nas cotas eleitorais de

³ “Desse modo, uma perspectiva de ‘neutralidade racial’, ou colorblindness, que desconsidera as diferenças sociais entre negros e brancos, opera como uma forma de discriminação negativa indireta. O princípio da isonomia impõe, nesse contexto, uma discriminação positiva, em que o fundamento da desequiparação, bem como os fins por ela visados sejam constitucionalmente legítimos. [...] Ressalto que não tenho dúvidas de que a sub-representação das pessoas negras nos poderes eleitos, ao mesmo tempo que é derivada do racismo estrutural existente no Brasil, acaba sendo um dos principais instrumentos de perpetuação da gravíssima desigualdade social entre brancos e negros. Trata-se de um círculo extremamente vicioso, que afeta diretamente a igualdade proclamada na Constituição Federal e fere gravemente a dignidade das pessoas negras.” Trecho do voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, na Consulta-TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000, p. 20.

⁴ “[...] Nesse contexto, são justificáveis interpretações e políticas estatais baseadas em discriminações positivas, sempre legítimas quando: (a) houver demonstração empírica de que a neutralidade do ordenamento jurídico produz resultados prejudiciais a determinados grupos de indivíduos, reduzindo-lhes as oportunidades de realização pessoal (viabilidade fática); (b) a discriminação positiva se prestar a promover objetivo expressamente contemplado no texto constitucional (viabilidade jurídica); e (c) a vantagem jurídica proposta for virtualmente idônea para reverter o quadro de exclusão verificado na realidade social, gerando mais consequências positivas do que negativas (viabilidade prática). Na presente hipótese, a interpretação que venha a permitir a efetivação da plena participação política das brasileiras e brasileiros negros produziria inúmeros resultados positivos, promovendo uma espécie de compensação pelo tratamento aviltante historicamente aplicado à população negra no Brasil (ideia de reparação), viabilizando acesso preferencial a uma plataforma importante para subsidiar o rearranjo das condições de funcionamento do processo social (ideia de redistribuição), atenuando, por meio do exemplo positivo, o sentimento de inferiorização causado pela rarefeita presença de pessoas negras em posições políticas de prestígio (ideia de reconhecimento) e qualificando nosso sistema político eleitoral e a própria Democracia pela incorporação de políticos com experiências de vida plurais (ideia de diversidade). O mapeamento dos indicadores sociais verificados no Brasil evidencia que a perpetuação intergeracional da desigualdade não constitui mero acaso, mas subproduto de um modelo estruturalmente injusto na distribuição das oportunidades.” Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes na Consulta-TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000, p. 11-12.

gênero – é medida eficaz para o crescimento das oportunidades políticas de pessoas negras, ou se outros instrumentos são necessários para impactar de maneira significativa o perfil das Casas Legislativas brasileiras. Ademais, é preciso evitar que a instituição de cotas para pessoas negras venha a, mais uma vez, desconsiderar as opressões entrecruzadas que vulnerabilizam as mulheres negras, ampliando espaço para homens negros em detrimento delas.

Assim, apresenta-se uma proposta de cotas raciais interseccionais para candidaturas ao Poder Legislativo brasileiro, aliadas a outras medidas que assegurem a competitividade de candidaturas negras, bem como o controle social dos recursos e das autodeclarações raciais.

4.1. Cotas interseccionais para candidaturas negras

É medida imprescindível à ampliação da representação negra na política a instituição de cotas raciais. No entanto, devem ser consideradas na perspectiva interseccional, ou seja, de raça e de gênero, com um percentual mínimo para homens negros e, igualmente, para mulheres negras.

Propõe-se, então, um percentual mínimo de 20% e máximo de 60% – dividido igualmente entre homens negros e mulheres negras – de candidaturas negras por partido político, levando-se em consideração, para fixação do percentual, a proporção da população negra no respectivo ente federativo, segundo o último censo do IBGE.

4.2. Proporcionalidade no financiamento e no tempo de propaganda eleitoral para candidaturas negras

Para além da reserva de percentual mínimo de candidaturas negras (dividido igualmente entre homens e mulheres) em cada partido político, é preciso que este seja instado a investir de maneira proporcional nas candidaturas negras, assegurando, ainda, proporcionalidade de tempo nas propagandas eleitorais em rádio e TV. Caso contrário, é provável que se observe o mesmo efeito adverso ocorrido em relação às cotas eleitorais de gênero, quando os partidos políticos passaram a preencher o percentual exigido apenas formalmente, sem investimento efetivo nas candidaturas femininas.

4.3. Mecanismos de controle social dos recursos proporcionais e da autodeclaração racial

Como visto, após as decisões do TSE e do STF, que determinaram a proporcionalidade do financiamento e do tempo de rádio e TV para candidaturas negras, houve um histórico aumento no número de candidatos autodeclarados negros, aliado a uma significativa quantidade de candidatos que alteraram suas autodeclarações raciais.

Nesse contexto, é preciso atentar para a previsão de mecanismos de controle – especialmente controle social – tanto dos recursos públicos investidos nas candidaturas quanto das autodeclarações raciais dos candidatos, neste último caso, para impedir que os partidos

políticos preenchem o percentual mínimo reservado (cotas raciais) com candidaturas brancas, porém autodeclaradas negras.

4.4. Reserva de assentos para pessoas negras

Por fim, para que o sistema fique completo e sem espaço para burlas e violações, é também interessante a proposta da realização de reserva de assentos, na proporção mínima de 20%, das Casas Legislativas, sempre mantendo a perspectiva interseccional, de metade dos assentos para homens negros e metade dos assentos para mulheres negras.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.198**, de 2000. Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19262>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738**. Brasília (DF). Processo ADPF 0102225-14.2020.1.00.0000. Acórdão. 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. Orientações constantes de resposta do Tribunal Superior Eleitoral à consulta formulada por parlamentar federal. Aplicação imediata para as próximas eleições. Não incidência do princípio da anterioridade ou anualidade (art. 16 da CF/1988). Mero procedimento que não altera o processo eleitoral. Precedentes. Medida cautela

referendada. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 5 de outubro de 2020. Diário da Justiça Eletrônico [do Supremo Tribunal Federal], Brasília, DF, n. 260, 29.10.2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47**. Brasília (DF). Processo 0600306-47.2019.6.00.0000. Acórdão. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso, 25 de agosto de 2020. Diário da Justiça Eletrônico [do Tribunal Superior Eleitoral], Brasília, DF, n. 199, 5 out. 2020.