



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

EMERSON COSTA NOGUEIRA SOUSA

**POR UMA CIDADANIA PLENA: UM PANORAMA SOBRE AS CANDIDATURAS
NEGRAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL**

Orientador: Dr. Evandro Charles Piza Duarte

Coorientador: Me. Danilo dos Santos Rabelo

Brasília – DF

2025

EMERSON COSTA NOGUEIRA SOUSA

**POR UMA CIDADANIA PLENA: UM PANORAMA SOBRE AS CANDIDATURAS
NEGRAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao
Curso de Direito da Universidade de Brasília – UnB
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Evandro Charles Piza Duarte

Coorientador: Me. Danilo dos Santos Rabelo

Brasília – DF

2025

AGRADECIMENTOS

Redigir um trabalho de conclusão de curso é sempre uma tarefa desafiadora: conciliar as atividades acadêmicas, o trabalho, a família e transformar uma ideia em uma pesquisa que converse com o que estudamos durante o curso não é algo trivial.

Portanto, terminada esta etapa, é necessário prestar homenagem àqueles que estiveram ao nosso lado durante o processo.

Aos meus pais, Fátima e Antônio, que em sua simplicidade e pouco estudo, sempre me fizeram acreditar na importância do aprender: “é o que poderemos te dar, e o que nunca vão te tirar”, me diziam eles ao me incentivarem a estudar.

À minha esposa, pelo incentivo e pela compreensão pelos momentos negligenciados.

Ao Professor Evandro por aceitar, numa abordagem no corredor ao sair de uma aula, me orientar nessa pesquisa e escrita.

Ao Professor Danilo, meu coorientador, por cada momento dedicado a me orientar, mesmo em meio a sua própria pesquisa do Doutorado.

Aos demais professores da Faculdade de Direito da UnB, por tanto conhecimento e experiência compartilhados.

Aos colegas do curso, por cada trabalho, seminário, artigo feitos em parceria, e pelos outros tantos momentos de descontração que fizeram esses anos de retorno à Universidade muito mais fáceis de enfrentar.

RESUMO

Este trabalho analisa a eficácia das ações afirmativas com recorte racial implementadas no processo eleitoral brasileiro, com foco nas eleições municipais de 2016, 2020 e 2024. A pesquisa tem como objetivo principal verificar se as mudanças jurídicas, como a decisão do TSE na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, e a promulgação da Emenda Constitucional nº 133/2024, resultaram em aumento no número de candidaturas e de eleitos autodeclarados negros (pretos e pardos), bem como se houve uma melhoria na proporcionalidade entre esses dados e a composição demográfica brasileira. A metodologia empregada foi de natureza qualitativa e dedutiva, com análise documental e estatística de dados públicos disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram utilizados dados referentes à autodeclaração de cor/raça dos candidatos ao cargo de vereador, considerando-se o recorte temporal entre 2016 e 2024, e correlacionando os resultados com os dados do Censo 2022 do IBGE. Os resultados apontam para um crescimento gradual da participação de pessoas negras nas candidaturas e nas eleições para o cargo de vereador. Em 2020, primeiro pleito após a decisão do TSE, a proporção de candidaturas negras superou a de candidaturas brancas. Em 2024, com a vigência da EC nº 133/2024, essa tendência foi mantida. No entanto, embora os percentuais de candidatos se aproximem da composição da população brasileira (55,52% de negros), a proporção de vereadores negros eleitos ainda é inferior a esse índice. A pesquisa também evidencia desigualdades regionais, com maior presença de candidatos negros nas regiões Norte e Nordeste, e menor proporção nas regiões Sul e Sudeste, especialmente nos estados mais populosos. Além disso, verificou-se que, mesmo com o aumento das candidaturas negras, as chances de eleição continuam maiores entre candidatos brancos. Conclui-se que, apesar dos avanços, a representação política negra ainda está aquém do ideal. As ações afirmativas implementadas, por si só, são insuficientes para garantir igualdade de condições na disputa eleitoral, sendo necessário o fortalecimento de políticas públicas de promoção da diversidade racial nos espaços de poder, para que a população negra alcance a cidadania plena.

Palavras-chave: eleições, ações afirmativas, representatividade, cidadania, candidaturas negras.

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of race-based affirmative action policies implemented in the Brazilian electoral process, focusing on the municipal elections of 2016, 2020, and 2024. The main objective is to assess whether legal changes such as the Superior Electoral Court's (TSE) decision in Consultation No. 0600306-47.2019.6.00.0000 and the enactment of Constitutional Amendment No. 133/2024 led to an increase in the number of self-declared Black (preto and pardo) candidates and elected officials, as well as improvements in the proportionality between these figures and Brazil's demographic composition. The methodology was qualitative and deductive in nature, involving document analysis and statistical review of public data provided by the Superior Electoral Court (TSE). Data analyzed included candidates' self-declared race/skin color for the position of city councilor, covering the period from 2016 to 2024, and was compared with data from the 2022 Brazilian Census (IBGE). The results show a gradual increase in the participation of Black individuals in candidacies and elections for city councilor. In 2020, the first election after the TSE ruling, the proportion of Black candidacies surpassed that of white candidates. This trend continued in 2024 with the enforcement of Constitutional Amendment No. 133/2024. However, although the percentage of Black candidates approaches the demographic makeup of the Brazilian population (55.52%), the proportion of elected Black councilors remains below this level. The study also highlights regional disparities, with a higher presence of Black candidates in the North and Northeast and lower representation in the South and Southeast, particularly in the most populous states. Furthermore, even with the rise in Black candidacies, white candidates continue to have a higher chance of being elected. The study concludes that despite progress, Black political representation still falls short of what is ideal. Affirmative action policies alone are not enough to ensure equal opportunities in the electoral process. Strengthening public policies aimed at promoting racial diversity in positions of power is essential for the Black population to achieve full citizenship.

Keywords: elections, affirmative action, representation, citizenship, Black candidacies

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Divisão das cotas sociais prevista no art. 2º da Lei de Cotas	20
Figura 2 - Distribuição da população brasileira por cor/raça	40
Figura 3 - Proporção de candidatos negros na eleição de 2024.....	43
Figura 4 - Distribuição da população negra no Brasil.....	45
Figura 5 - Percentual de vereadores negros eleitos em 2024	50
Figura 6 - Tipos de mudança na autodeclaração racial dos candidatos em 2024.....	54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de prefeitos eleitos por cor/raça (2016-2024).....	37
Gráfico 2 - Deputados Federais eleitos entre 2014 e 2024, por raça/cor.....	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios para Candidatura a Cargos Eletivos no Brasil.....	31
Quadro 2 - Categoria de cor ou raça segundo o IBGE	38
Quadro 3 - Razão entre o percentual de candidaturas negras e o percentual da população negra	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos candidatos a prefeito por raça/cor	37
Tabela 2 - Distribuição dos candidatos a vereador por cor/raça (2016-2024).....	39
Tabela 3 - Distribuição dos vereadores eleitos por cor/raça (2016-2024).....	39
Tabela 4 - Comparativo entre proporção da população, candidatos e eleitos por cor/raça	41
Tabela 5 - Percentual de candidatos negros por Estado da Federação (2016-2024)	42
Tabela 6Tabela 6 - Estados com menor percentual de candidaturas negras	43
Tabela 7 - Estados com maior número de eleitores.....	44
Tabela 8 – Percentual de pessoas negras na população e de pessoas negras candidatas por estado	46
Tabela 9 - Percentual de vereadores negros eleitos por Estado da Federação (2016-2024)	49
Tabela 10 - Percentual de pessoas negras na população e de vereadores negros por estado ...	51
Tabela 11 - Comparativo entre proporção negra da população, candidatos e eleitos negros por estado (2024)	52

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. COTAS RACIAIS NO BRASIL.....	13
1.1 Cotas étnico-raciais para ingresso em Universidades Públicas.....	16
1.2 Cotas étnico-raciais em concursos públicos.....	21
2. PARTICIPAÇÃO DE PESSOAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS.....	25
2.1 Requisitos para a cidadania: o negro e o direito ao voto.....	26
2.2 Requisitos para ampliação da cidadania: o negro e a possibilidade de ser votado.....	30
2.3 Em busca da cidadania plena: iniciativas para uma maior representatividade negra na política.....	33
3 CANDIDATURAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2016 a 2024).....	35
3.1 Metodologia, delimitação do escopo, coleta e tratamento dos dados.....	36
3.2 Apresentação e análise dos dados.....	38
3.3 Discussão dos dados.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

No ano de 2020, a então Deputada Federal Benedita da Silva apresentou uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, 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 nº 9.504/1997; (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - 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%.

Em agosto de 2020, o TSE respondeu positivamente aos quesitos 1, 3 e 4, e negativamente ao segundo por entenderem, os Ministros, ser a instituição de reserva de vagas, matéria de competência do Poder Legislativo. A aplicação da decisão seria a partir das eleições gerais de 2022. Contudo, a questão da aplicação foi levada ao STF pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), por meio da ADPF nº 738, solicitando que fosse “reconhecida a imediata aplicação dos efeitos do julgamento realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000”.

Por dez votos a um, o STF decidiu pela aplicação imediata das regras de incentivo à participação de candidatos negros nas Eleições Municipais de 2020. Foi um primeiro passo para o estabelecimento de ações afirmativas com recorte racial em processos eleitorais no Brasil.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 133, promulgada em agosto de 2024 veio a estabelecer que os partidos políticos destinassem 30% dos recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário às candidaturas de pessoas pretas e pardas, já a partir das eleições municipais de 2024.

Cabe, então, verificar se a edição desses instrumentos levou a um aumento no registro de candidaturas de pessoas negras à cargos eletivos. Bem como analisar as consequências jurídicas resultantes dessas alterações normativas.

O objetivo principal da pesquisa, portanto, é verificar se houve aumento no número de candidatos negros nas eleições mais recentes em comparação com as eleições anteriores ao julgamento da ADPF nº 738 e da edição da Emenda Constitucional 133. Estas que objetivaram, em tese, estabelecer política de ação afirmativa apta a ampliar a participação política de negros, nos termos constitucionais de igualdade, e observar se houve incremento no número de pessoas

negras eleitas; e se há proporcionalidade entre candidaturas de pessoas negras e o total de pessoas negras nas diversas regiões do País.

O interesse no presente estudo se justifica tendo em vista a baixa representatividade de negros quando observada a composição do Congresso Nacional: segundo dados do TSE, a partir dos números das últimas eleições gerais, em 2022, o Senado passou a contar com 20 membros negros (14 eleitos em 2018 e 6 eleitos em 2022), e a Câmara dos Deputados passou a ser composta por 135 deputados autodeclarados pretos ou pardos. No total eram, no início da legislatura em 2023, 175 congressistas negros, número inferior à 30% dos representantes eleitos.

Cabe ressaltar que esses números são posteriores aos efeitos da decisão do TSE de determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, e de assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%.

Como o TSE incluiu a autodeclaração de cor/raça a partir de 2014, a pesquisa se concentrará nas eleições municipais de 2016, 2020 e 2024. Essa delimitação atende, ainda, o objetivo principal da pesquisa, pois a eleição de 2016 foi a imediatamente anterior aos dispositivos que trataram de ações afirmativas objetos do estudo, a eleição de 2020 foi a primeira em que valeu as determinações do TSE, e a de 2024 foi a primeira sob as alterações trazidas pela EC 133/2024.

O trabalho está estruturado em três seções: a primeira traça um resumo histórico sobre o tema cotas raciais no Brasil, sua aplicação em processos de seleção como vestibulares e concursos públicos até a discussão sobre cotas em eleições; em seguida, utiliza-se da trajetória política da Deputada Benedita da Silva, para traçar um panorama da participação de pessoas negras nos processos eleitorais no Brasil; e, na terceira seção são apresentados e discutidos os dados sobre as candidaturas de pessoas negras nas eleições municipais de 2016, 2020 e 2024.

O estudo partirá de uma pesquisa bibliográfica sobre cotas raciais, descrevendo sua aplicação recente nos processos eleitorais. Aplicando-se uma metodologia qualitativa dedutiva, por meio de pesquisa documental apoiada também pela análise quantitativa dos dados eleitorais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE¹.

¹ Os dados brutos relativos às candidaturas estão disponíveis em ; e os painéis dinâmicos com os cruzamentos desses dados estão disponíveis em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/pain%C3%A9is-de-candidaturas?session=203730585576352>

1. COTAS RACIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal traz como princípio fundamental a dignidade humana, e elege como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem preconceitos e quaisquer formas de discriminação (Brasil, 1988). À luz desse princípio e objetivos, a promoção da igualdade racial tem sido objeto de discussão acadêmica, jurídica e, por vezes, da sociedade em geral quando algum tipo de política afirmativa é proposto ou normatizado.

Foi assim, por exemplo, no início dos anos 2000 quando surgiram as primeiras iniciativas de reservas de vagas para negros em exames vestibulares de universidades públicas, ou em 2014 quando o Governo Federal editou a Lei 12.990 estipulando a reserva de 20% das vagas em concursos públicos destinadas a pretos e pardos.

De fato, o meio mais utilizado para a concretização do mandamento constitucional da promoção da igualdade racial tem sido o estabelecimento de cotas com base em critérios de raça e cor. Legislações nas três esferas federativas tem buscado, por meio do estabelecimento de cotas, garantir um mínimo de acesso da população negra a espaços que, historicamente, lhes foram negados.

Essas iniciativas afetaram o mundo jurídico, primeiro por sua implementação e, em seguida, por questionamentos quanto à sua constitucionalidade. Voltamos aos dois exemplos anteriores: no caso da reserva de vagas em vestibulares para acesso a universidades públicas cita-se a ADPF nº 186, arguição de descumprimento de preceito fundamental, que visava a declaração de inconstitucionalidade da instituição, pela Universidade de Brasília – UnB, do sistema de reserva de 20% de suas vagas com base em critério étnico-racial nos processos de seleção para o ingresso de estudantes em seus cursos de graduação; com relação à Lei nº 12.990/2014, houve a proposição da ADC nº 41, no âmbito da qual se discutiu a constitucionalidade da reserva de vagas para negras e negros em concursos públicos ora instituída pela Norma. Em ambos os casos o STF se pronunciou pela constitucionalidade das ações afirmativas, julgando improcedente a ação, no primeiro caso, e afirmando a constitucionalidade da Lei das cotas, no segundo.

Conquanto os exemplos trazidos sejam iniciativas adotadas já no início deste século e alinhadas com os preceitos da Constituição de 1988, ações afirmativas tem um histórico mais antigo na história do Brasil:

A título de exemplo, temos o Decreto nº 20.291, de 19 de agosto de 1931 – regulamentador do artigo 3º do Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930 (conhecido como Lei da Nacionalização do Trabalho) – que previa a reserva de 2/3

das vagas das empresas multinacionais instaladas no Brasil para trabalhadores brasileiros (Vaz, 2022, p. 56).

Vaz cita, ainda, a chamada Lei do Boi (Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968) que destinava metade das vagas em estabelecimentos de ensino médio agrícola e das escolas superiores de Agricultura e Veterinária para agricultores ou filhos de agricultores, fossem proprietários ou não de terras, e residissem na zona rural (Vaz, 2022).

Essas duas normas não tinham um recorte racial, mas são exemplos de políticas destinadas à reserva de vagas (cotas) com a intenção de assegurar direito de acesso (a emprego e educação) a parcelas da população em condições desiguais de concorrer aos postos disponíveis.

No caso da Lei do Boi, Magalhães (2015), cita que a intenção da norma era prover o setor agrícola de mão de obra técnica e fixar esses trabalhadores especializados no campo. Contudo, na prática o que se observou foi que filhos de fazendeiros, que moravam longe do campo e não lidavam diretamente com agricultura se utilizaram da Lei para assegurarem para si as vagas reservadas às cotas.

Nota-se que a instituição de cotas como política pública de promoção de igualdade não é novidade no Brasil. Observa-se, ainda, que essas políticas nem sempre foram temas de acaloradas discussões sobre sua legitimidade ou constitucionalidade.

Os negros e os mais pobres não tinham acesso à informação e precisavam trabalhar para ajudar no sustento da família; logo, não conseguiam acessar o ensino superior. Por privilegiar camadas brancas e ricas da sociedade a “Lei do Boi” não sofreu, pela mídia principalmente, contestações a respeito de sua criação tal como as atuais legislações de cotas sofrem (Mattei; Alves; Rego, 2025, p. 155).

No mesmo sentido, Vaz (2022) observa que sistemas de reserva de vagas mais universalistas, tendem a manter privilégios da branquitude², gerando menos debates ou resistência para serem implementados. A autora continua:

Quando se trata, entretanto, da instituição legal de cotas raciais – sobretudo para pessoas negras –, o país da “democracia racial” e sua branquitude egocentrada resistem por décadas, impondo entraves às políticas de promoção da igualdade racial e negociando nossos direitos o tanto quanto possível (Vaz, 2022, p. 157).

² Dentre as muitas possíveis definições, citamos a Professora Lia Vainer Schuman, para quem a branquitude é “um lugar de privilégio racial, geralmente não nomeado, que permite aos indivíduos brancos usufruírem de vantagens sociais, econômicas e simbólicas em detrimento das pessoas negras”.-(Schucman, 2012).

Em se tratando de ações afirmativas destinadas à população negra, uma das primeiras iniciativas legislativas foi o Projeto de Lei nº 1.332/1983, de autoria do Deputado Federal Abdias Nascimento.

Abdias Nascimento foi um dos pioneiros do movimento negro no Brasil. Em seu livro *O Genocídio do Negro Brasileiro*, escrito durante seu exílio no período da ditadura cívico-militar brasileira, Abdias defendia aquilo que chamava de “segunda e verdadeira abolição”. Foi também jornalista, professor universitário, ator e dramaturgo, criador do Teatro Experimental do Negro (TEM). Na política, filiou-se ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelo qual se elegeu Deputado Federal no início dos anos 1980, sendo um dos primeiros e mais vocais parlamentares engajados na luta contra o racismo. Viria ainda a ser Senador, suplente de Darcy Ribeiro, assumiu a vaga deixada após a morte do titular em 1997.

Foi como deputado que Abdias Nascimento apresentou o PL nº 1.332/1983. O projeto dispunha no artigo 2º que

todos os órgãos da administração pública, direta e indireta, de níveis federal, estadual e municipal; os Governos federal, estaduais e municipais; os Ministérios, as Secretarias estaduais e municipais; as autarquias e fundações; as Forças Armadas; o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, e o Poder Executivo são obrigados a providenciar para que dentro dos espaços de suas respectivas atribuições, sejam tomadas medidas de ação compensatória visando atingir, no respectivo quadro de servidores, funcionários e titulares, a participação de pelo menos 20% (vinte por cento) de homens negros e 20% (vinte por cento) de mulheres negras, em todos os escalões de trabalho e direção, particularmente aquelas funções que exigem melhor qualificação e que são melhor remuneradas.

Conquanto tenha recebido pareceres favoráveis durante sua tramitação, nunca foi votado pelo plenário, sendo arquivado em 1989. Somente nos anos 2000 medidas de ações afirmativas destinadas à população negra voltaram a ser discutidas no Congresso Nacional. Foram onze anos após o arquivamento do projeto de Abdias do Nascimento e doze após a promulgação da Constituição para que o Estatuto da Igualdade Racial³ começasse a ser discutido pelo legislativo. Foi preciso mais dez anos para que o projeto se tornasse a Lei⁴.

Os vinte e sete anos que separam o projeto de Lei de Abdias do Nascimento e a sanção do Estatuto da Igualdade Racial representaram mais um período de atraso na busca pela equiparação de direitos para as negras e negros brasileiros. Nessas quase três décadas os

³ Projeto de Lei nº 3.198/2000 de iniciativa do Deputado Paulo Paim.

⁴ Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial.

avanços existiram⁵, mas foram bem aquém do necessário e já positivado na Constituição Federal.

Os anos seguintes à edição do Estatuto da Igualdade Racial trouxeram avanços com relação à implementação de ações afirmativas efetivas para o enfrentamento das desigualdades raciais, com destaque para a reserva de vagas para negros em universidades públicas⁶, ainda que como uma subcota das cotas reservadas aos ingressantes oriundos de escolas públicas; e reserva de vagas em concursos públicos federais⁷.

1.1 Cotas étnico-raciais para ingresso em Universidades Públicas

A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 que “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências” (BRASIL, 2012), instituiu reserva de vagas para pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas observando a proporção desses extratos ao total da população do local onde está instalada a instituição de ensino.

Ações afirmativas de reserva de vagas em universidades para pessoas negras já vinham sendo implementadas a cerca de dez anos antes da edição da Lei. Universidades públicas em diferentes regiões do Brasil se apoiaram em leis locais, ou no princípio da autonomia

⁵ Livia Sant’anna Vaz elenca em sua obra “Cotas Raciais” uma série de dispositivos editados a partir dos anos 1990 com o objetivo de enfrentar as desigualdades raciais no Brasil: O Decreto-Lei nº 1.904, de 13 de maio de 1996, que instituiu o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), estabelecendo diversas orientações ligadas às políticas afirmativas. O Programa Nacional de Direitos Humanos II, criado a partir do Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, que revogou o Decreto instituidor do PNDH I, também se preocupa em estabelecer regras para a promoção da igualdade, prevendo a promoção e o apoio a políticas de ações afirmativas. Na mesma data de instituição do PNDH II, foi lançado, por meio do Decreto nº 4.228, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que apresenta como importante ação a inclusão de dispositivos estabelecendo metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, em licitações e contratações de serviços, promovidas por órgãos da Administração Pública Federal. Posteriormente, instituiu-se a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) – mediante o Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003 –, tendo como objetivo principal reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, atribuindo à Secretaria da Promoção de Políticas Públicas da Igualdade Racial (SEPPIR) a responsabilidade pela coordenação das ações e pela articulação institucional (Vaz, 2022, p. 212)”.

⁶ 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”.

⁷ 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”.

universitária⁸ para criarem sistemas próprios de ações afirmativas de enfrentamento à desigualdade racial.

Os exemplos mais conhecidos nesse tema são os da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e da Universidade de Brasília (UnB).

A UNEB se valeu de uma Resolução para destinar 40% das vagas dos cursos de graduação e pós-graduação para a população afrodescendente, a medida teve sua primeira aplicação no vestibular de 2003.

A UERJ, também a partir do ano de 2003, passou a reservar vagas para ingresso nos cursos de graduação para pessoas egressas de escolas públicas e para pessoas autodeclaradas pretas ou pardas. Neste caso a medida se apoiava em legislação do Estado⁹.

A UnB foi a primeira universidade federal a implementar um sistema de cotas para pessoas negras. No vestibular que selecionou os ingressantes para o 2º semestre letivo de 2004, foram reservadas 20% das vagas para candidatos autodeclarados negros. A reserva das vagas foi aprovada com base no Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da Universidade de Brasília, elaborado pelos antropólogos José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato, aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE/UNB, em 2003.

O plano previa, dentre outros pontos, “disponibilizar, por um período de 10 anos, 20% das vagas do vestibular da UnB para estudantes negros, em todos os cursos oferecidos pela universidade” (Carvalho; Segato, 2002, p. 01).

Como reação às iniciativas adotadas pelas universidades, passaram a ser ajuizadas um sem-número de ações judiciais questionando os sistemas de cotas raciais. Como observou Vaz

“O descontentamento das elites brasileiras com a implementação de medidas de democratização racial do ensino superior – antes reservado quase que exclusivamente para pessoas brancas, que chegavam a ocupar 97% das vagas (CARVALHO, 2004: 12) – gerou o encadeamento de reações no ambiente acadêmico, nos meios de comunicação e, sobretudo, no sistema de justiça, por meio de um fenômeno de judicialização contra as cotas raciais” (Vaz, 2022, p. 60).

Muitas foram as ações, e diversas foram as decisões na Justiça de 1ª e 2ª instâncias pelo país nas localidades em que sistemas de cotas vinham sendo implementados. No Rio de Janeiro,

⁸ O artigo 207 da Constituição Federal estabelece que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

⁹ A Lei 3.524 determinava a reserva de 50% das vagas das universidades estaduais (UERJ e UENF) para estudantes que tivessem cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas. Já a Lei 3.708/2001, regulamentada pelo Decreto 30.766/2002, determinava a reserva de 40% das vagas de cada curso para estudantes autodeclarados pretos ou pardos.

por exemplo, as seguidas leis¹⁰ que tratavam do tema de reserva de vagas nas universidades estaduais, foram sistematicamente questionadas na justiça pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). As alegações da entidade¹¹ se baseavam em uma suposta a violação dos princípios da igualdade e do mérito.

Em 2009, numa investida reacionária do Partido Democratas (DEM)¹² ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186-2, questionando a constitucionalidade da reserva de vagas para negros instituído pela Universidade de Brasília em 2003 e implementado em 2004, sob o argumento de violação ao princípio da igualdade¹³ pois “no Brasil, ninguém é excluído pelo simples fato de ser negro (...) não sendo a cor da pele o fator responsável por algumas pessoas não chegarem à Universidade” (Streck, 2018, p. 196).

Na ação proposta, chegou-se a solicitar até mesmo a suspensão da matrícula dos alunos aprovados no vestibular daquele ano com base na divisão entre sistema universal e sistema de cotas, e que fossem suspensas todas as decisões anteriores que já haviam considerado válido o sistema de cotas da UnB.

O relator da ação foi o Ministro Ricardo Lewandowski que atacou cada um dos pontos levantados pelo DEM contra o sistema de cotas, entendendo pela sua improcedência. O Ministro reconheceu a constitucionalidade das políticas de cotas étnico-raciais adotadas pela UnB, entendendo que tais ações afirmativas não violam princípios constitucionais, ao contrário, promovem a igualdade material prevista na Constituição Federal. Destacou que o Estado pode adotar políticas universais e também ações afirmativas para combater desigualdades históricas e estruturais; que metodologia de seleção diferenciada baseada em critérios étnico-raciais ou socioeconômicos é compatível com os valores constitucionais, especialmente o pluralismo e a justiça social; e que, contudo, tais políticas devem ter caráter temporário, condicionadas à persistência das desigualdades que justificam sua existência, respeitando a proporcionalidade entre meios e fins.

¹⁰ Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000; Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001; Lei nº 4.061, de 2 de janeiro de 2003; e Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003.

¹¹ BRASIL, STF, ADI 2.858/8-RJ, 2007

¹² O Partido Democratas (DEM) era o antigo Partido da Frente Liberal (PFL) que, por sua vez surgiu de uma dissidência da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) que era o partido de apoio do regime ditatorial implantado após o golpe cívico-militar de 1964. Mais recentemente o DEM se uniu ao Partido Social Liberal (PSL), que havia eleito Jair Bolsonaro Presidente da República em 2022, formando o atual União Brasil.

¹³ “Além do princípio da violação da igualdade, a advogada do partido alegou que diversos outros preceitos fundamentais estavam sendo desrespeitados pelas cotas raciais, como, por exemplo: a) os princípios republicano (art. 1º, *caput*) e da dignidade humana (III); b) o dispositivo constitucional que veda o preconceito de cor e a discriminação (art. 3º, IV); c) o repúdio ao racismo (art. 4º, VIII); d) a legalidade (art. 5º, II); e) o combate ao racismo (XLII); e f) o princípio meritocrático (art. 08, V)” (Streck, 2018, p. 196).

O voto do Ministro Relator foi acompanhado por todos os demais ministros fazendo desse um julgamento histórico em sede de proteção de direitos fundamentais e de combate às desigualdades raciais. Segundo Streck (2018, p. 201), Lewandowski demonstra [em seu voto] que as políticas afirmativas que visam corrigir as históricas distorções sociais, econômicas e políticas estão de acordo com os objetivos de integração social preconizados pela Constituição.

Somente uma década após essas primeiras iniciativas isoladas de universidades em estabelecer critérios étnico-raciais para reserva de vagas em seus processos seletivos, é que o Poder Legislativo aprovou a Lei de Cotas¹⁴ que assegurava vagas em universidades federais e instituições federais de ensino médio técnico de nível médio à população negra.

Em verdade, a vagas destinadas a pretos, pardo e indígenas compõem uma subcota da cota de 50% das vagas destinadas a estudantes oriundos de escolas pública. Logo, o primeiro critério adotado pela Lei é o de cotas sociais pois considera a origem socioeconômica dos candidatos (aqueles que estudaram em escolas públicas, e dentre esses os que tem renda familiar *per capita* igual ou inferior a um salário-mínimo), ou seja, fora das cotas sociais, a legislação não prevê a reserva de vagas por critérios de raça/cor. A Figura 1 apresenta a distribuição das cotas sociais previstas no artigo 2º, entre as suas subcotas.

¹⁴ 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”.

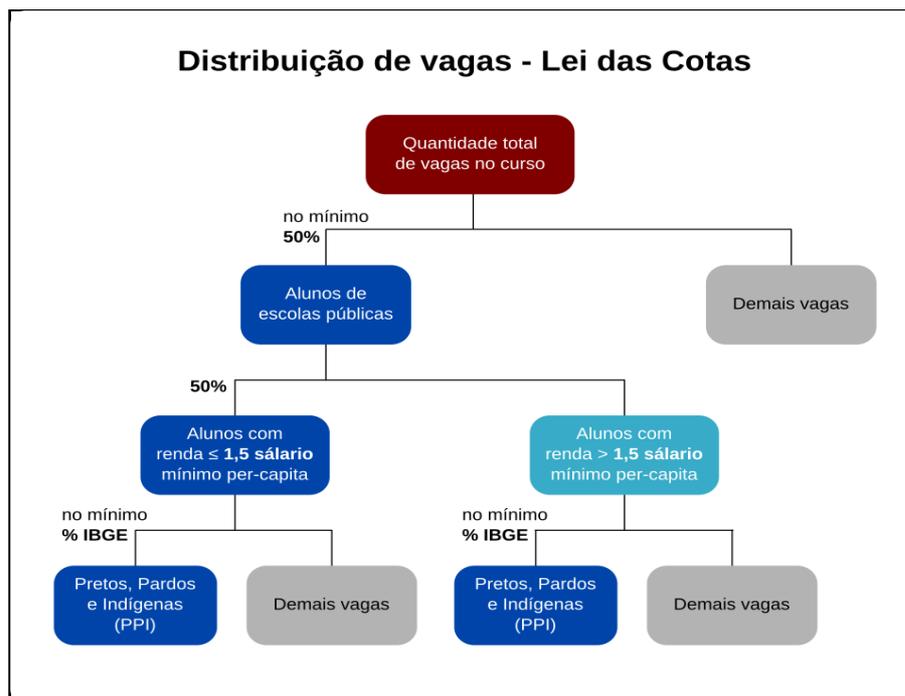


Figura 1 - Divisão das cotas sociais prevista no art. 2º da Lei de Cotas

Fonte: Ministério da Educação (2022)

Conforme observou Vaz (2022, p. 67), num momento histórico onde a população negra experimentava a implementação de uma política pública reparatória em seu favor, a branquitude tentou eliminar o critério racial da política sob o argumento de que o critério socioeconômico seria o mais correto para a reserva de vagas.

A Lei de Cotas, originalmente previa, em seu artigo 7º, que a cada dez anos o Poder Executivo deveria promover “a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior” (Brasil, 2012). Essa previsão se manteve, contudo, a Lei foi alterada¹⁵ em 2016 com a supressão da responsabilidade atribuída ao Poder Executivo de promover essa revisão. Assim, coube ao Congresso Nacional promover a revisão da norma¹⁶, o que ocorreu em 2023.

Da revisão, houve a alteração do artigo 7º, prevendo não mais uma revisão, mas uma avaliação, a cada dez anos, da política pública. Outra alteração diz respeito a redução da renda familiar *per capita* máxima para acesso às cotas reservadas por critério de renda, de um e meio para um salário mínimo.

¹⁵ BRASIL, Lei nº 13.409, 2016.

¹⁶ BRASIL, Lei nº 14.723, 2023.

Por fim, a alteração que consideramos mais relevante foi a inclusão na Lei de Cotas do artigo 7º-B, que, *in verbis*, prevê:

As instituições federais de ensino superior, no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, promoverão políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação **stricto sensu**. (Brasil, 2023)

Essa previsão expressa na Lei tem fundamentado diversas instituições de ensino superior a promover reserva de vagas para negros, indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, além das subcotas das cotas sociais já previstas. A Universidade de Brasília, a exemplo, mantém sua cota exclusivamente por critério étnico-racial em seus processos seletivos regulares para ingresso nos cursos de graduação.

A implementação dessas ações afirmativas vem gerando resultados positivos, dados do Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP, vinculado ao Ministério da Educação, revelam que entre 2012 e 2022, houve um crescimento, de 11,1 pontos percentuais nas matrículas de alunos pretos e pardos na rede privada de educação superior, e de 11,0 pontos percentuais na rede pública (INEP, 2024). Pretos e pardos são, segundo os últimos dados oficiais, 37% dos alunos que fizeram declaração de raça/cor ao ingressarem no ensino superior.

Esses números ainda estão aquém da proporção de negros na população geral do Brasil, mas significam avanços proporcionados pelas políticas de enfrentamento às desigualdades raciais no Brasil.

1.2 Cotas étnico-raciais em concursos públicos

Mais um passo na luta pela promoção de igualdade racial, foi dado com a edição, em 2014, da Lei de Cotas no Serviço Público¹⁷. De autoria do Poder Executivo, no Governo da então Presidenta Dilma Rousseff, a Lei prevê a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos federais, para candidatos autodeclarados negros.

¹⁷ 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”.

Com relação a Lei de Cotas para universidades, podemos citar alguns avanços como o fato das da reserva de vagas ser exclusivamente orientada pela declaração de pertencimento étnico-racial, não sendo, portanto, uma subcota de um critério socioeconômico. No caso dos concursos públicos a cota é fixa em 20%, não variando em função da proporção da população negra em relação à total na localidade de aplicação.

Como no caso das cotas para as universidades, a Lei das Cotas no Serviço Público também passou a ser objeto de ações judiciais questionando a sua validade. E assim como naquele caso, as decisões eram diversas. Enquanto algumas afirmavam a sua aplicabilidade, outras tantas afastavam sua aplicação, em controle difuso, por considerarem que a política de reserva de vagas para negros em concursos públicos viola o direito à igualdade (CF/1988, art. 5º, caput), a vedação à discriminação (CF/1988, art. 3º, IV), o princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, caput), o princípio do concurso público (CF/1988, art. 37, II) e o princípio da proporcionalidade.

Nesse sentido, a discussão chegou novamente ao Supremo Tribunal Federal, em janeiro de 2016. Contudo, antecipando-se a um provável questionamento quanto à Constitucionalidade da norma, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), acessou o STF pela via da ADC¹⁸. A intenção era afastar a controvérsia que se instalava nas diversas entrâncias da justiça acerca da aplicação da Lei nº 12.990/2014.

Nesse caso o STF também considerou constitucional a reserva de vagas por meio de cotas com critérios étnico-raciais. A Corte entendeu que a política está em conformidade com o princípio da isonomia, ao buscar corrigir os efeitos do racismo estrutural e institucional historicamente presentes na sociedade brasileira, entendeu ainda que a reserva de vagas não compromete os princípios do concurso público e da eficiência, uma vez que os candidatos cotistas continuam obrigados a comprovar mérito e aptidão para os cargos, contribuindo, inclusive, para a formação de uma burocracia mais representativa e sensível à diversidade social.

Enfatizou-se na decisão que a desigualdade persiste além da etapa de formação universitária e que muitos cargos públicos não exigem formação acadêmica, o que justifica a continuidade das ações afirmativas no acesso ao serviço público mesmo para aqueles que já foram beneficiários de ações afirmativas para acesso ao ensino superior. O STF também validou a utilização de mecanismos de heteroidentificação para evitar fraudes, desde que garantidos o

¹⁸ A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) é o instrumento que visa a declaração da constitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal. No caso das Cotas no Serviço Público o CFOAB propôs a ADC nº 41.

respeito à dignidade da pessoa humana, o contraditório e a ampla defesa. Foram fixadas diretrizes para assegurar a efetividade da política, como a aplicação da reserva de vagas em todas as fases dos concursos e a vedação de estratégias que visem burlar sua aplicação.

Contudo, a partir do início da aplicação da Lei, ainda em 2014, uma outra forma, mais sutil, de atacar a Lei de Cotas no Serviço Público passou a ser utilizada: inúmeros foram os casos em que pessoas notadamente brancas usaram do artifício de se autodeclararem negras para concorrer também pelo sistema de cotas. Afinal, o artigo 2º da lei prevê, tão somente, que o candidato se autodeclare negro para concorrer as vagas reservadas.

A fim de coibir essas fraudes, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, editou a Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016, dispondo sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração dos candidatos. A norma determinava que os editais dos concursos públicos passassem a prever a designação de comissões para verificação da veracidade da autodeclaração. Era o início da implementação das bancas de heteroidentificação, que ainda hoje são motivo de discussão com relação aos critérios utilizados para a verificação da identificação étnico-racial dos candidatos.

Com relação à efetividade da Lei de Cotas no Serviço Público, o período de dez anos ainda parece pouco tempo para uma avaliação mais rigorosa. É fato que a lei tem sido aplicada nos concursos federais, e que várias entidades federativas têm editado legislações próprias criando cotas raciais nos processos seletivos de seus quadros funcionais, tendo em vista que a Lei 12.990/2014 só se aplica à esfera federal.

Contudo as tentativas de burla aos procedimentos de autodeclaração e heteroidentificação ainda têm sido recorrentes, mesmo após a tentativa de regulamentação da lei pela Orientação Normativa nº 6 do MPDG, tornando-se por vezes objeto de ações judiciais.

Outro motivo que tem recorrentemente provocado a judicialização em concursos públicos e a alegada falta de critérios objetivos nas avaliações conduzidas pelas bancas de heteroidentificação. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editou a Portaria Normativa SGP Nº 4 de 06/04/2018 disciplinando o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros. Contudo, embora a portaria defina o fenótipo como critério exclusivo para aferição da declaração étnico-racial, a avaliação desse critério, por vezes, é imprecisa, ora por desclassificar candidatos pardos¹⁹, ora por classificar pessoas notadamente brancas que se valem de artifícios estéticos para se passarem por negras.

¹⁹ O IBGE utiliza as categorias "preto" e "pardo" para identificar a população negra. A população negra, portanto, é o conjunto de pessoas que se autodeclararam como pretas ou pardas.

Em meio a essas barreiras para sua efetivação, as cotas têm apresentado alguns resultados na promoção de diversidade racial nos órgãos da Administração Pública, ainda que de maneira tímida. Dados do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) mostram que em 1999, 35,6% dos servidores públicos federais se declaravam como pretos ou pardos; em 2014, ano da edição da Lei 12.990, o percentual era de 37,7%; já no último levantamento, feito em outubro de 2024 a proporção de servidores negros alcançou o patamar de 40,4%. Os servidores e servidoras autodeclarados brancos ainda são 56,94%, invertendo a proporção geral da população brasileira: 55,5% de negros, e 43,5% de brancos (IBGE, 2022).

Uma observação a ser feita com relação a essa proporção entre pessoas negras e brancas ocupando cargos públicos é que ela não sustenta quando analisamos os cargos de chefia e/ou aqueles cuja remuneração é mais alta, a chamada elite do funcionalismo.

No que tange aos cargos e funções de direção e assessoramento, brancos ocupam 59,12%, pardos 32,29% e pretos 6,05%. Ao aproximarmos a lupa para os cargos comissionados executivos (CCE) e funções comissionadas executivas (FCE) de níveis 13 a 17, o topo da hierarquia na administração pública direta, os números se alteram: 66,97% são ocupados por pessoas brancas, 23,99% por pardas e 6,54% por pretas. As disparidades permanecem ao se observar os cargos de chefia nas Universidades e Institutos Federais de Ensino: 60,30% brancos, 31,30% pardos e 6,95% negros; e se acentuam ainda mais nas agências reguladoras: 72,31% brancos, 22,96% pardos e apenas 3,43% pretos. Os dados são do Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal²⁰.

Por fim, cabe lembrar que a Lei 12.990/2014, diferentemente da Lei de Cotas nas Universidades, previa, em seu artigo 6º, que sua vigência seria de dez anos, levando a possível interpretação de que, passado esse período, ela perderia sua eficácia. Face ao retrocesso que essa perda de eficácia poderia representar, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs, junto ao STF, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade²¹ em face dos arts. 1º, caput e § 1º, e 6º, da Lei.

O relator, Ministro Flávio Dino, se manifestou, em medida cautelar, que as “cotas permanecerão sendo observadas até que se conclua o processo legislativo de competência do Congresso Nacional e, subsequentemente, do Poder Executivo” de avaliação ação afirmativa. A decisão reconheceu a presença dos requisitos para a concessão da cautelar (*fumus boni iuris*

²⁰ Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 21 abr. 2025

²¹ ADI 7.654/DF

e *periculum in mora*), destacando que o encerramento abrupto da ação afirmativa, sem avaliação de seus resultados e impactos sociais, violaria princípios constitucionais como os da segurança jurídica, vedação ao retrocesso social e os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil com a Convenção Interamericana contra o Racismo, incorporada com status constitucional.

A Suprema Corte firmou o entendimento de que o prazo previsto no art. 6º deveria ser considerado como um marco temporal para avaliação da política pública, não como limite rígido para sua extinção. Assim, a política de cotas deveria permanecer vigente até que o Congresso Nacional conclua a análise legislativa sobre sua eventual prorrogação, alteração ou encerramento, respeitando o devido processo democrático. O STF ressaltou ainda que a descontinuidade da medida antes de sua avaliação, sobretudo em meio à tramitação legislativa, poderia gerar insegurança jurídica, afetando concursos em andamento e comprometendo o dever do Estado de combater desigualdades raciais e promover a inclusão, conforme os objetivos fundamentais da Constituição de 1988.

A matéria foi discutida pelo Congresso²², aprovada em 07/05/2025 pelo Senado Federal, e levada à sanção presidencial tornando-se a Lei 15.142, de 03 de junho de 2025. Dentre as inovações trazidas pelo Lei, o aumento de vagas destinadas às políticas afirmativas de 20 para 30%, e a inclusão de pessoas indígenas e quilombolas como destinatárias das cotas.

2. PARTICIPAÇÃO DE PESSOAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

Em março de 2020 a deputada federal Benedita Sousa da Silva Sampaio (PT-RJ) protocolou junto ao TSE²³ a consulta que deu origem ao presente trabalho. Em resumo a consulta versava sobre a possibilidade de (i) garantir às **candidatas negras** percentual 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 **peessoas negras**, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos **candidatos negros**, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC; (iv) e assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de **peessoas negras**, respeitando-se o mínimo de 30% (TSE, 2020, grifo próprio).

²² PL 1.958/2021 de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS).

²³ Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000

Note-se que, em 2020, a despeito de toda a discussão, no âmbito dos três Poderes da República, sobre representatividade negra nas instituições de ensino e do serviço público, uma parlamentar negra precisou protocolar uma consulta perante um corte predominantemente branca, acerca de ações afirmativas que propiciassem a participação de mais negros nas eleições para composição de casas legislativas predominantemente brancas²⁴.

Benedita da Silva era uma entre as, apenas, 21 pessoas negras eleitas para o cargo de deputada(o) federal naquela legislatura. A deputada estava em sua 3ª legislatura como Deputada Federal, antes já havia sido vereadora da cidade do Rio de Janeiro (1983-1986), Senadora (1995-1998), Vice-Governadora (1999-2002) e Governadora (2002-2003) do Estado do Rio de Janeiro, e Ministra de Estado (2003-2007) no primeiro governo do Presidente Lula, ocasiões em que fazia parte da minoria na composição racial dos poderes pelos quais passou.

Sua consulta ao TSE, portanto, era também fruto da observação da sub-representação da população negra nos espaços de poder, nas três esferas da federação onde havia atuado naqueles, até então, 34 anos de vida político-partidária.

Este capítulo visa apresentar como, ao longo da história das eleições brasileiras, essa sub-representação foi se formando e sedimentando nos espaços políticos e de poder institucional.

2.1 Requisitos para a cidadania: o negro e o direito ao voto

Se atualmente a Constituição Federal consagra o princípio do sufrágio universal²⁵, o processo que nos trouxe até essa realidade foi permeado de disputas sociais com conquistas e resistências à ampliação dos direitos políticos a todos. O momento em que grupos minorizados da população puderam votar e serem votados é relativamente recente na história do Brasil. Se tratamos neste trabalho do fato de uma deputada federal negra encampar a disputa por maior representatividade de pessoas negras na política institucional, há menos de um século Benedita da Silva não poderia nem ao menos votar em uma eleição.

A primeira constituição brasileira, outorgada pelo imperador Dom Pedro I, em 1824, excluía escravizados, mulheres, indígenas, analfabetos, soldados e cabos das forças armadas e, em geral, menores de 25 anos. O voto era censitário e indireto, apenas homens livres, maiores

²⁴ Na eleição de 2018, no universo de 513 deputados federais eleitos, segundo a autodeclaração, apenas 21 eram pretos (4%) e 102 pardos (20%). Se levarmos em consideração os eleitos para todos os cargos disputados naquela eleição, 3,82% eram pretos e 23,5% eram pardos, os brancos eram 72,44%.

²⁵ O artigo 14 da Constituição Federal prevê que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei”.

de 25 anos (se solteiros) ou de 21 anos (se se casado, ou clérigo, bacharel formado ou militar de alta patente) e com renda anual mínima de 100 mil réis, poderiam votar (Carvalho, 2001). Interessante notar que, nesse momento, escravos libertos ou filhos de escravos nascidos livres, caso superassem a barreira da renda mínima, poderiam votar. Esses critérios eram considerados bastante liberais para a época segundo Carvalho (2001) que cita que, com base no censo de 1872, 13% da população total (excluídos os escravizados) podiam votar, percentual elevado comparado à países europeus na época, como Inglaterra (7%), Portugal (antiga metrópole, com 9%), ou Itália (2%).

A primeira atualização da legislação eleitoral, ainda no Império, foi feita pela Lei Saraiva²⁶. As eleições passavam a ser diretas para os cargos de senadores, de deputados para a Assembleia Geral e de membros das Assembleias Legislativas Provinciais, e foi instituído o alistamento eleitoral, com a previsão de emissão de título de eleitor, que seria concedido àqueles que comprovassem cumprir as condições para ter o direito ao voto: renda anual mínima de 200 mil-réis e saber ler e escrever.

A despeito de se propor uma reforma liberal tornando tornou as eleições diretas, a Lei Saraiva, pela exclusão dos analfabetos retirou a maioria da população do processo eleitoral. Segundo Leão (2012) a base de eleitores que era superior a um milhão de votantes, foi reduzida a pouco mais de 140 mil após a reforma. Em um país onde praticamente não havia escolas, exigir eleitores alfabetizados foi uma forma eficiente de exclusão política da população.

Leão (2012) argumenta que ao associar analfabetismo à incapacidade eleitoral, ampliava-se o domínio das elites sobre o processo eleitoral, ainda mais quando se combinou a exclusão dos analfabetos ao voto censitário.

Uma década após a edição da Lei Saraiva, foi promulgada a Constituição de 1891, a primeira da República. Se manteve a exclusão de analfabetos, praças das forças armadas, e mendigos como eleitores, além dos menores de 21 anos. Os mesmos quesitos se aplicavam aos candidatos. Nesse caso o principal avanço verificado foi o fim do voto censitário, eliminou-se a exigência da renda anual de 200 mil-réis.

Quanto às mulheres, elas também continuavam excluídas do processo eleitoral. Interessante, contudo, é notar que essa exclusão nem mesmo estava escrita na Constituição como os outros grupos impedidos de votar. As mulheres simplesmente não eram consideradas cidadãs aptas a se alistarem. Apenas em 1932, a legislação passou a prever o voto feminino²⁷.

²⁶ A Lei Saraiva, em verdade, foi de um decreto imperial, o Decreto 3.029, de 9 de janeiro de 1881 que tratava da reforma da legislação eleitoral.

²⁷ A previsão do voto feminino foi estabelecida pela primeira vez no Código Eleitoral de 1932.

Em 1932, no início da Era Vargas, foi editado o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o primeiro Código Eleitoral do Brasil. O Código instituiu a Justiça Eleitoral, composta por juízes e tribunais específicos para organizar, fiscalizar e julgar questões relativas às eleições. Criou-se também um sistema de alistamento eleitoral único e padronizado para todo o país. O código estabelecia ainda os prazos, procedimentos e forma de organização das eleições, além de estabelecer critérios de elegibilidade e inelegibilidade.

Além das inovações já citadas, trazidas pelo Código Eleitoral, destacamos ainda outras duas: a adoção do voto secreto e a previsão do voto feminino. Já no artigo 2º do Decreto, caía os mais de cem anos de exclusão das mulheres do processo eleitoral, desde a primeira constituição brasileira: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código” (grifo próprio). Em 1934, com a promulgação da nova constituição, o voto feminino passou a ter previsão constitucional, ainda que facultativo²⁸.

Apesar de trazer a previsão do voto feminino, consolidando a conquista obtida com o Código Eleitoral de 1932, o direito ao voto continuava vetado aos analfabetos. Permanecendo assim a exclusão de uma significativa parcela da população. Isso se repetiu em 1946, com a promulgação da Constituição pós Estado Novo. Nesta nova carta, a inovação mais significativa foi a obrigatoriedade do voto para homens e mulheres, o que podemos citar como o marco final da equiparação legal do sufrágio feminino ao masculino. Como restrição ao sufrágio universal, permaneceu apenas os analfabetos.

Como visto, os avanços dos direitos dos grupos minorizados (negro, mulheres etc.) foram lentos e graduais. Importante notar que, embora nenhum dos normativos visitados cite textualmente que negros não poderiam votar, a exclusão destes se dava de forma velada pela negação do direito aos analfabetos.

Essa exclusão histórica de analfabetos do direito ao voto está profundamente relacionada à baixa participação da população negra nos processos eleitorais. Ou seja, ainda que os negros não fossem formalmente impedidos de se alistarem e votarem, essa parcela da população era, em sua maioria analfabeta, portanto sem direito ao voto. Historicamente escravizados e seus descendentes foram afetados pela falta de políticas públicas após a abolição formal da escravidão em 1888. Sem acesso à terra, à educação ou a políticas de inclusão, os negros foram historicamente empurrados para as margens da sociedade. Silvio Almeida cita como o racismo se manifesta nas desigualdades educacionais, fator diretamente ligado ao

²⁸ O voto feminino, segundo a Constituição de 1934, em seu artigo 109, era obrigatório apenas para mulheres que exercessem função pública remunerada.

analfabetismo: “o racismo estrutural implica um conjunto de práticas institucionais e sociais que, ao longo do tempo, reproduzem as desigualdades, como no caso do acesso à educação” (Almeida, 2019, p. 57).

A legalização do voto dos analfabetos só ocorreu em 1985 com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25 à Constituição de 1967²⁹. Contudo, mesmo após a legalização, a sub-representação da população negra na política persiste. Para a cientista política Ângela Alonso: “A exclusão formal foi substituída por barreiras informais, como o racismo institucional, que dificultam o acesso de negros à política, seja como eleitores ativos ou candidatos viáveis” (Alonso, 2015, p.304).

Tendo em vista tendo em vista a exclusão dos analfabetos do rol dos eleitoralmente alistáveis, depreende-se que, historicamente, o percentual de eleitores negros foi proporcionalmente mais baixo que da população branca. Isso ao menos até 1985 quando foi garantido o direito de votar aos analfabetos, dentre os quais a maioria era composta por negros. Dados do IPEA (2020) mostram que, ainda nos anos 2000, a taxa de analfabetismo entre pessoas negras com mais de 15 anos era de 8,9%, contra 4,2% entre pessoas brancas, o que evidencia a continuidade das disparidades originadas no período pós-escravidão.

A possibilidade de informar cor/raça e etnia ao se alistar como eleitor é recente, teve início apenas no final de 2021³⁰. Portanto, as informações sobre cor/raça dos eleitores ainda são poucas, nas últimas eleições, em 2024, apenas 10,18% do eleitorado havia informado esse dado. Nesse universo de eleitores, segundo dados do TSE (2022), os analfabetos são 1,34% dos autodeclarados brancos, 3,12% dos pardos e 3,38% dos pretos. Inversamente, 16,08% dos brancos possuem nível superior completo, enquanto entre os pardos esse percentual cai para 6,11%, e entre os pretos apenas 5,67% possuem formação superior completa.

Ou seja, caso persistisse a proibição do alistamento eleitoral de pessoas analfabetas, proporcionalmente, os negros seriam a maior parcela da população a quem o direito ao voto seria negado, como ocorreu ao longo da história no Brasil.

Negros como os pais de Benedita da Silva, a lavadeira Maria da Conceição Sousa da Silva, e o pedreiro e lavador de carros José Tobias da Silva, provavelmente analfabetos, ou seus

²⁹ A Emenda Constitucional 25, de 15 de maio de 1985, excluiu o inciso que listava os analfabetos da lista daqueles que não poderia se alistar como eleitores.

³⁰ A Resolução TSE nº 23.659, de 26/10/2021, art. 42, V, passou a prever que o Requerimento de Alistamento Eleitoral (ERA) deveria conter a informação de “raça, em correspondência ao quesito cor ou raça utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

14 irmãos que assim como a própria Deputada, tiveram pouco acesso à educação formal quando crianças por necessitarem trabalhar desde cedo (ela começou a trabalhar aos sete anos)³¹.

Caso não houvesse rompido com o ciclo de pobreza e miséria, que experimentou desde a infância, trabalhando para custear sua formação, primeiramente como auxiliar de enfermagem, e depois graduando-se em Serviço Social aos 40 anos, provavelmente seria mais uma dentre tantas outras mulheres negras, analfabetas e sem o direito ao voto assegurado.

2.2 Requisitos para ampliação da cidadania: o negro e a possibilidade de ser votado

Não fosse sua insurgência de Benedita da Silva contra o modelo imposto, certamente não seria uma das mais importantes lideranças negras na política institucional desde 1983 quando se elegeu vereadora da cidade do Rio de Janeiro. Não fosse sua militância em prol da representatividade em espaços de poder, a Consulta formulada ao TSE, objeto desta pesquisa, não teria sido feita e seu resultado, uma das primeiras iniciativas concretas de ação afirmativa no processo eleitoral brasileiro, não teria sido implementada nas eleições municipais de 2020 e 2024.

Assim como no caso do alistamento dos eleitores, não existia óbice formal à candidatura de pessoas negras a cargos eletivos. Em regra, os critérios para ser votado eram muito semelhantes àqueles exigidos de quem queria votar. O Quadro 1 sumariza esses critérios.

Período	Crítérios para Candidatura	Observação	Fonte
Império (1822–1889)	- Homem, brasileiro, livre, alfabetizado - Renda mínima anual - Idade mínima: 25 anos (deputado), 35 (senador) - Mulheres e analfabetos excluídos	Escravizados não podiam votar nem serem votados. Homens negros libertos, em tese poderiam, ser votados, mas na prática esbarravam nos demais critérios (alfabetização e renda).	Constituição de 1824
República Velha (1889–1930)	- Homem, alfabetizado - Brasileiro nato ou naturalizado - Idade mínima de 21 anos		Constituição de 1891

³¹ Relatos da vida de Benedita da Silva são narrada na Biografia “BeneDita”, das autoras Maisa Mendonça e Medea Benjamin. A obra está listada nas referências.

	- Exclusão de mulheres, analfabetos, militares de baixa patente		
Era Vargas (1934–1937)	- Voto secreto e feminino (com restrições) - Idade mínima: 21 (geral), 35 (senador) - Alfabetização obrigatória - Exigência de cidadania brasileira		Constituição de 1934
Estado Novo (1937–1945)	- Supressão de eleições diretas - Nomeações e controle político - Candidaturas suspensas durante o regime autoritário		Constituição de 1937
Redemocratização (1946–1964)	- Voto feminino ampliado - Idade mínima mantida - Reforço ao pluralismo partidário - Exigência de domicílio eleitoral e filiação partidária		Constituição de 1946
Ditadura Militar (1964–1985)	Em tese, permaneceram os mesmos critérios do período anterior.	Contudo, as eleições passaram a ser indiretas para presidência e governos estaduais; foram decretadas inelegibilidades por atos institucionais; e passou a haver filtros ideológicos à candidaturas, e cassações arbitrárias.	Als 1 a 5
Constituição de 1988 – Atual	- Cidadania brasileira - Pleno exercício dos direitos políticos - Alistamento e domicílio eleitoral (6 meses) - Filiação partidária (6 meses) - Idades mínimas: ▶ 18 (vereador) ▶ 21 (prefeito, deputado) ▶ 30 (governador) ▶ 35 (presidente, senador)	A Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa): passou a proibir candidaturas com condenações por certos crimes, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.	CF/88; Lei nº 9.504/1997; LC nº 135/2010; TSE

Quadro 1 - Critérios para Candidatura a Cargos Eletivos no Brasil

Fonte: elaborado pelo autor.

Logo, também como no caso do alistamento dos eleitores, as barreiras à participação de pessoas negras como candidatas eram muito mais estruturais que formais. Portanto, era esse o cenário que Benedita da Silva via ao formular a Consulta à Justiça eleitoral. Praticamente o mesmo cenário a Deputada enxergava, no tocante a representatividade da população negra, na Câmara dos Deputados onde exercia seu mandato, ou no Senado Federal no qual também exerceu mandato nos anos 1990, ou na câmara municipal do Rio de Janeiro onde foi vereadora, ou em tantos outros espaços de poder pelos quais passou.

Espaços de poder com poucas pessoas negras, inclusive em seu mandato como Governadora do Rio de Janeiro, onde, a despeito de sete de seus 33 secretários serem negros, assim como o nomeado para Comandante da Polícia Militar, o número ainda representava menos de 25% dos cargos de primeiro escalão do Governo (ESCÓCIA, 2002). Ainda que os números não sejam de fácil obtenção, certo é que os negros sempre estiveram sub-representados. E essa sub-representação embasou a razões da consulta feita ao TSE:

Não é exagero afirmar que a população negra luta ainda para ter acesso a bens básicos da vida, como manter-se viva, livre e completando o ensino superior. Consequentemente, é preciso perguntar que espécie de democracia é possível construir, enquanto a sociedade não pode aproveitar inteiramente sua capacidade de representação, quando não há uma estrutura plenamente formulada a ponto de asfixiar possíveis lideranças que possam olhar pelo seu ‘povo’?

Como essa discrepância pode influenciar nas políticas públicas focadas em favor de parcela tão significativa da população, que forma a maioria nacional?

Daí a importância de se alargar o espectro de incentivos de participação eleitoral, prevendo a inclusão da comunidade negra, a fim de que seja possível reverter os índices apresentados no bojo da presente consulta, concretizando a vontade da Constituição e do legislador ao instituir o Estatuto da Igualdade Racial como diploma normativo de observância obrigatória nacional (TSE, 2019).

Como já mencionado, apenas a partir de 2014 o TSE passou a incluir os dados referentes à cor/raça no alistamento dos candidatos à cargos eletivos no Brasil. Assim, antes dessa data não existe uma base de dados sobre a composição étnico-racial do conjunto de candidatos, nem dos representantes eleitos. Os dados de que se dispõe são, majoritariamente de pesquisas acadêmicas com escopo bem definido, ora com foco em uma legislatura, ora com foco em um determinado Estado ou Município, o que permite apenas uma generalização empírica que corrobora a tese da sub-representação da população negra em cargos eletivos.

A título de exemplo trazemos Cloves de Oliveira (1997), que em sua tese de doutorado cita que, em 1998, 34% da bancada eleita para a Câmara Municipal de Salvador era composta por vereadores negros, ante os 11% verificados na eleição de 1992; ou Ana Valente (1986) que

ao analisar as eleições de 1982 na cidade de São Paulo, verificou que dos 54 candidatos afro-brasileiros, apenas dois se elegeram vereadores.

Em sua dissertação de mestrado, Silva (2022) faz o levantamento dos parlamentares negros no Congresso Nacional entre 1982 e 2018. Os dados obtidos demonstram que, no período analisado, a proporção de parlamentares negros na Câmara dos Deputados nunca atingiu 25%, e no Senado, o maior percentual foi observado nas 52^a, 53^a e 55^a legislaturas, em que 5 senadores negros representavam 6,17% da composição daquela Casa. Faz-se, contudo, ressalva à metodologia para categorização dos parlamentares como negros, nas palavras do autor:

optou-se por uma espécie de método híbrido (tanto fontes secundárias como oriundos do método de heteroclassificação), dentre as possibilidades já descritas, considerando que as fontes encontradas eram de diferentes tipos de métodos. Essa escolha pelo hibridismo metodológico foi motivada sobretudo em função do extenso recorte da pesquisa, impossibilitando assim a aplicabilidade de um mesmo método, e de os dados disponíveis serem encontrados cada qual num formato e método distinto. Levar esse fator em consideração é essencial nesta análise, tendo em vista que a falta de padronização dos dados encontrados foi um importante entrave no levantamento. Ao abrir mão da padronização metodológica, pela sua indisponibilidade, o atual estudo optou por flexibilizar os critérios de padronização e considerou como prioritário o objetivo de reunir esses dados do levantamento em detrimento de um maior rigor metodológico (Silva, 2022, p. 76-77).

Portanto, pela falta de dados mais robustos e sistematizados anteriores à 2014, optou-se no presente trabalho ter como escopo principal o período entre 2016 e 2024, para os quais os há dados de cor/raça de mais de 99% dos candidatos nas eleições municipais.

2.3 Em busca da cidadania plena: iniciativas para uma maior representatividade negra na política

Como já visto, em nenhum momento a legislação eleitoral brasileira tratou de ações afirmativas com o viés de promover maior participação de grupos minorizados que como eleitores quer como candidatos a cargos eletivos. Do primeiro Código Eleitoral de 1932 à mais recente Lei das Eleições³², passando pelos outros normativos esparsos, em nenhum momento o legislador demonstrou preocupação com a aparente falta de representatividade de mulheres, e principalmente de pessoas negras nos cargos eletivos brasileiros.

³² Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Estabelece normas para as eleições.

Uma das únicas iniciativas do Parlamento nesse sentido, foi a previsão na Lei das Eleições, art. 10, §3º, de que o mínimo de 30% e o máximo de 70% seria destinado para candidaturas de cada sexo.

Diante da inércia do legislativo sobre o tema, a maior parte das iniciativas quanta ao estabelecimento de ações afirmativas para candidaturas a cargos eletivos partiram do judiciário, seja no julgamento de ações, seja na edição de normativos como as resoluções do TSE. Inclusive a regulamentação para observância do percentual mínimo de 30% para candidaturas feminina, foi estabelecida via judiciário, como a distribuição do Fundo Partidário no mesmo percentual mínimo de 30%³³, e a aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) respeitando a mesma proporcionalidade³⁴.

Foi também nesse contexto de avanços forçados via judiciário, que a Deputada Benedita da Silva formulou a já mencionada Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 ao TSE. O Tribunal respondeu positivamente à consulta, decidindo que os recursos do Fundo Eleitoral e o tempo de propaganda gratuita devem ser distribuídos de forma proporcional ao número de candidaturas de pessoas negras (pretas e pardas) apresentadas por cada partido. A medida passaria a valer a partir das eleições gerais de 2022. Contudo, em medida cautelar na ADPF 738/DF³⁵, o Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do Tribunal Superior Eleitoral - TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020. A decisão do Ministro Lewandowski foi referendada pela maioria do Tribunal, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Em 2021, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 111. No contexto de um pacote de alterações na legislação eleitoral, o Legislativo fez um pequeno avanço quanto a ações afirmativas nas eleições: o artigo 2º estabelece que os votos dados a candidaturas de mulheres e pessoas negras para a Câmara dos Deputados seriam contados em dobro, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), entre 2022 e 2030. A medida visava criar um incentivo para os partidos lançarem e apoiarem candidaturas negras e femininas.

³³ Conforme o julgamento da ADI 5617.

³⁴ Conforme o julgamento da CONSULTA Nº 0600252-18.2018.6.00.0000

³⁵ A ADPF 738/DF, foi ajuizada junto ao STF pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, buscando que fosse determinada a observância, nas eleições municipais de 2020, dos incentivos às candidaturas de pessoas negras assentados no julgamento, pelo Tribunal Superior Eleitoral, da Consulta nº 06000306-47.2019.6.00.0000, formalizada pela deputada federal Benedita Souza da Silva Sampaio.

Em 2022, a Emenda Constitucional acrescentou ao mesmo artigo 17 da Constituição a previsão da destinação do percentual mínimo de 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão às candidaturas femininas.

Contudo, ainda que as eleições de 2020 e 2022 tenham acontecido sob a regulamentação dessas decisões e normativos, os percentuais mínimos, no caso das mulheres, e a proporcionalidade entre recursos e candidaturas, no caso das pessoas negras, não foram cumpridos conforme estabelecidos.

A fim de evitar punições aos partidos por descumprirem o que previam os normativos acerca das ações afirmativas, foi promulgada a EC 133. Apelidada de PEC da anistia, a proposta que foi convertida em Emenda Constitucional, visava, antes de tudo, perdoar partidos que descumpriram as regras de repasse a candidaturas negras e femininas.

Contudo, a despeito da motivação não republicana de dar quitação às contas dos partidos que deixaram de aplicar recursos em candidaturas de pessoas pretas e pardas, foi acrescentado o § 9º ao artigo 17 da Constituição: “Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias”.

Portanto, 2024 foi o ano em que, pela primeira vez na história, a Constituição passou a prever de forma expressa que a cidadania plena também assiste às pessoas negras.

3 CANDIDATURAS NEGRAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2016 A 2024)

Dado o contexto histórico sobre a participação da população negra nos processos eleitorais no Brasil, desde as primeiras, e restritas, eleições até a conquista do sufrágio universal e, posteriormente do reconhecimento institucional acerca da desigualdade de representação entre negros e brancos nos parlamentos brasileiros, o estudo passa a apresentar os dados relativos às candidaturas de pessoas negras nas mais recentes eleições municipais: 2016, 2020 e 2024.

Importante estabelecer que, ao tratar de representatividade, o estudo foca na representação descritiva³⁶, isto é, o quanto as características dos eleitos (raça, gênero, religião etc.) são similares às aquelas encontradas no conjunto de eleitores. Ainda mais: o foco do estudo é a representação descritiva em relação à raça/cor.

3.1 Metodologia, delimitação do escopo, coleta e tratamento dos dados

Definido o foco do estudo, apresenta-se o seu escopo: eleições municipais posteriores ao ano de 2014, quando o TSE passou a incluir no cadastro dos candidatos a informação cor/raça³⁷. Nesse conjunto estão incluídas as eleições de 2016, em que ainda não havia regras destinadas a incentivar candidaturas negras; as eleições de 2020, em que a destinação de recursos e tempo de propaganda proporcionais ao número de candidatos negros foi assegurada por decisão do TSE, referendada pelo STF e; as eleições de 2024 em que a Constituição já previa a aplicação obrigatória de 30% dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais em candidaturas de pessoas negras.

Optou-se ainda por usar apenas os dados relativos ao cargo de vereador (poder legislativo), por considerar que a legislação e jurisprudência sobre ações afirmativas para candidaturas de pessoas negras se aplicam prioritariamente aos cargos proporcionais que aos majoritários (prefeito e vice-prefeito), embora esse critério não seja explicitado. Contudo, cabe informar que para o cargo de prefeito a proporção de candidatos (e eleitos) brancos foi, em média, maior que para cargo de vereador. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos candidatos a prefeito, por raça/cor nas eleições pesquisadas.

³⁶ A representação descritiva, no campo da ciência política, refere-se à correspondência entre as características sociais ou identitárias dos representantes e aquelas dos representados. Trata-se de uma forma de representação em que o vínculo entre representante e representado não se dá apenas por meio da defesa de interesses ou da atuação política (como na representação substancial), mas pela partilha de atributos como raça, gênero, classe, etnia ou religião. Segundo Pitkin (1967), esse tipo de representação se baseia na semelhança empírica entre o agente político e o grupo representado, sendo distinta da representação formal ou substantiva, pois envolve aspectos identitários e simbólicos. Para Mansbridge (1999), a representação descritiva pode ser entendida como uma forma de expressar a pluralidade social dentro das instituições políticas, especialmente em contextos de desigualdade histórica, embora seu valor dependa das circunstâncias. Assim, mais do que uma simples estratégia de inclusão, a representação descritiva constitui um conceito teórico que propõe a ampliação do entendimento sobre quem pode ou deve representar determinados segmentos sociais dentro de regimes democráticos.

³⁷ A Resolução TSE nº 23.405, de 27 de fevereiro de 2014, incluiu no Formulário de Registro de Candidatura (RRC), o campo “cor ou raça”.

Cor/raça	2016	2020	2024
Branca	66,37%	62,94%	63,55%
Negra	32,82%	35,65%	35,59%
Amarela	0,57%	0,49%	0,25%
Indígena	0,18%	0,21%	0,31%
Não divulgável	0,05%	0,14%	0,02%
Não Informado	0,00%	0,56%	0,28%

Tabela 1 - Distribuição dos candidatos a prefeito por raça/cor

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

E o Gráfico 1 a distribuição dos prefeitos eleitos nos mesmos pleitos.

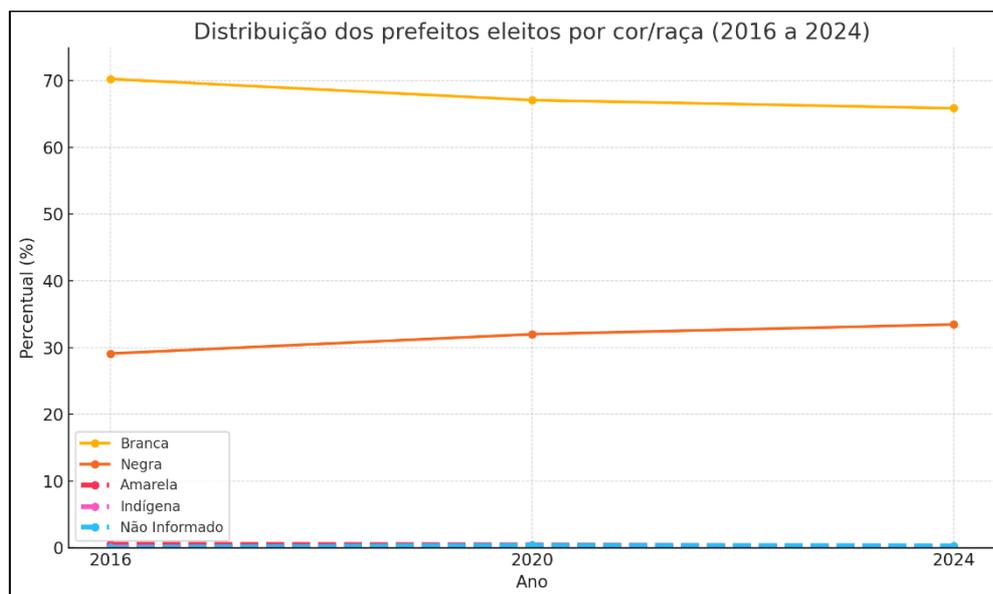


Gráfico 1 – Distribuição de prefeitos eleitos por cor/raça (2016-2024)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Os dados dos candidatos foram obtidos no Portal de Dados Abertos do TSE³⁸. O Tribunal divulga no Portal uma série de dados relativos às eleições, aos candidatos e aos eleitores. Dentre os dados disponíveis estão informações socioeconômicas (sexo, gênero, idade, escolaridade, **cor/raça** autodeclarada, patrimônio etc.).

Os dados relativos à proporção de raça/cor da população tiveram como base o censo mais recente realizado em 2022, tendo em vista que o TSE tem pouca informação, nesse

³⁸ Disponível em <https://dadosabertos.tse.jus.br/>, acesso em 12 abr. 2025

questo, sobre o eleitorado. Essa escolha se justifica no fato de que foi o censo populacional mais próximo às três eleições analisadas.

Para padronizar a consulta, foram extraídos, da base de dados das três eleições, o arquivo `consulta_cand_XXXX_BRASIL`, onde XXXX é o ano de realização da eleição (2016, 2020 ou 2024). De cada arquivo foram selecionados todos os candidatos a vereador, com candidatura registrada na respectiva eleição na data da extração. A extração de todos os arquivos foi realizada na mesma data, em 15 de março de 2025.

Por fim, os dados relativos à população e candidatos pretos e pardos serão agrupados na classificação “negros”, para melhor visualização. O TSE utiliza a mesma classificação de cor/raça que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com base na autodeclaração. O Quadro 2 apresenta a classificação utilizada pelo IBGE e TSE. O agrupamento de pretos e pardos na classificação negros, utilizado neste trabalho, segue a classificação adotada pelo Estatuto da Igualdade Racial³⁹.

COR OU RAÇA	DEFINIÇÃO
1 – Branca	Para a pessoa que se declarar branca.
2 – Preta	Para a pessoa que se declarar preta.
3 – Amarela	Para a pessoa de origem oriental: japonesa, chinesa coreana etc.
4 – Parda	Para a pessoa que se declarar parda ou que se identifique com Mistura de duas ou mais opções de cor ou raça, incluindo branca, preta, parda e indígena.
5 – Indígena	Para a pessoa que se declarar indígena ou índia. Esta classificação se aplica tanto aos indígenas que vivem em terras indígenas, como aos que vivem for a delas, inclusive em área quilombolas.

Quadro 2 - Categoria de cor ou raça segundo o IBGE

Fonte: Manual de Entrevista do Censo Demográfico 2022, p. 43

3.2 Apresentação e análise dos dados

Nesta seção serão apresentados os dados relativos às eleições municipais de 2016, 2020 e 2024 ao cargo de vereador, conforme escopo definido anteriormente.

³⁹ O Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, em seu artigo 1º, Parágrafo Único, inciso IV, dispõe: “população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga”.

Começando pelos números gerais, a Tabela 2 apresenta o percentual de candidatos ao cargo de vereador nas eleições de 2016 a 2024, por cor/raça.

Cor/Raça	2016	2020	2024
Branca	50,51%	47,08%	45,78%
Negra	48,70%	50,97%	52,63%
Amarela	0,42%	0,35%	0,39%
Indígena	0,35%	0,41%	0,57%
Não divulgável	0,01%	0,03%	0,01%
Não Informado	0,00%	1,18%	0,62%

Tabela 2 - Distribuição dos candidatos a vereador por cor/raça (2016-2024)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Já a Tabela 3 apresenta o percentual por cor/raça relativos aos vereadores eleitos nos respectivos pleitos.

Cor/Raça	2016	2020	2024
Branca	57,08%	53,55%	52,88%
Negra	42,11%	44,75%	45,79%
Amarela	0,51%	0,40%	0,36%
Indígena	0,29%	0,31%	0,42%
Não Informado	0,01%	0,99%	0,56%

Tabela 3 - Distribuição dos vereadores eleitos por cor/raça (2016-2024)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Verifica-se na Tabela 2 que, nas eleições de 2020, primeiro pleito em que vigeu a aplicação da proporcionalidade na distribuição dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão em relação ao total de candidatos negros que o partido apresentasse para a disputa eleitoral, o número de candidaturas de pessoas negras superou o de pessoas brancas. Tendência que se confirmou nas eleições de 2024, quando já vigia a aplicação mínima de 30% desses recursos em candidaturas negras.

Analisando conjuntamente as duas tabelas pode-se notar um gradual aumento na proporção de pessoas negras não só entre os candidatos a vereadores, como também entre os

vereadores efetivamente eleitos. Nota-se, ainda, uma gradual redução na proporção de pessoas brancas candidatas e eleitas.

Dentre as candidaturas de pessoas brancas, a redução foi de 9,36% (- 4,73 pontos percentuais) no período analisado, enquanto as candidaturas de pessoas negras aumentaram em 8,07% (+ 3,93 pontos percentuais). Com relação aos candidatos efetivamente eleitos, a redução foi de 7,36% (- 4,2 p.p.) dentre os candidatos brancos, enquanto o incremento foi de 8,74% (+ 3,68 p.p.) na proporção de vereadores negros.

É nítido o crescimento tanto no número de candidaturas quanto nos números de vereadores negros eleitos. Contudo esses números devem que ser colocados em perspectiva com a proporção de pessoas negras na população brasileira representada na Figura 2.

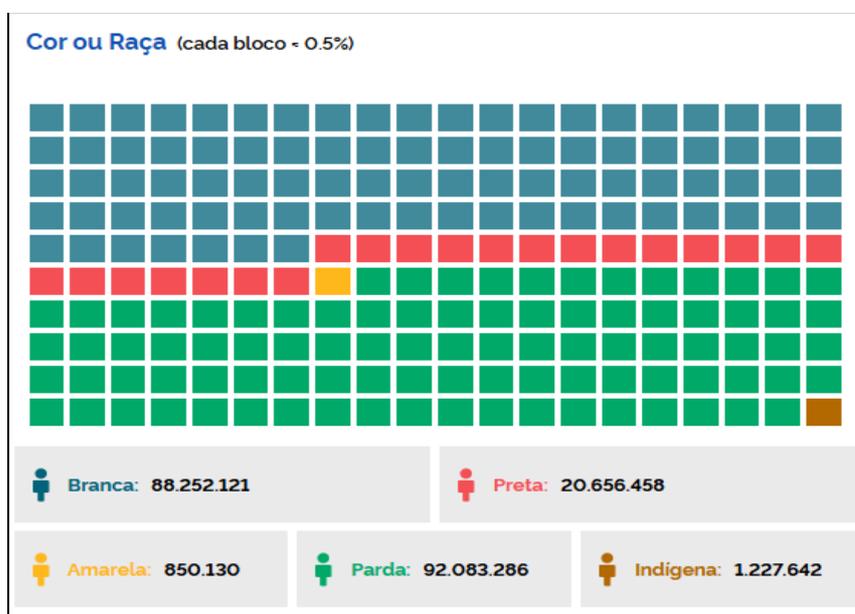


Figura 2 - Distribuição da população brasileira por cor/raça

Fonte: Panorama Censo 2022 – IBGE

A Tabela 4 apresenta um comparativo entre a proporção de pessoas negras em relação ao total da população brasileira, ao total de candidatos à vereador nas eleições de 2024 e ao total de vereadores eleitos naquele pleito.

Cor/Raça	População	Candidatos a Vereador	Vereadores Eleitos
Branca	43,46%	45,78%	52,88%
Negra	55,52%	52,63%	45,79%
Amarela	0,42%	0,39%	0,36%
Indígena	0,60%	0,57%	0,42%

Tabela 4 - Comparativo entre proporção da população, candidatos e eleitos por cor/raça

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Verifica-se que o percentual de candidatos negros a vereador nas últimas eleições se aproximou do percentual da população negra no Brasil, confirmando a tendência de crescimento observada ao analisarmos os três últimos pleitos. Contudo essa quase correspondência entre o percentual de candidatos e o percentual da população não se repete quando se olha para a proporção de pessoas negras eleitas para o cargo de vereador, onde a maioria absoluta é composta por pessoas brancas. Estes números mostram que uma pessoa branca tem 1,5 vezes mais chance de se eleger vereador que uma pessoa negra, ainda que pessoas brancas sejam apenas 43% da população e 45% dos inscritos como candidato.

Seguindo na análise da tendência de crescimento da proporção de candidaturas de pessoas negras aos legislativos municipais, a Tabela 5 mostra o percentual desses candidatos nas três eleições pesquisadas.

Região	Estado	2016	2020	2024
Norte	Acre	81,46%	79,78%	81,77%
	Amapá	80,95%	80,30%	79,86%
	Amazonas	77,57%	84,54%	82,17%
	Pará	81,48%	80,13%	81,42%
	Rondônia	63,28%	65,67%	69,11%
	Roraima	73,74%	78,65%	71,23%
	Tocantins	75,94%	76,41%	80,23%
Nordeste	Alagoas	71,79%	69,02%	67,50%
	Bahia	79,78%	79,44%	81,38%
	Ceará	68,70%	68,44%	68,41%
	Maranhão	77,11%	76,64%	78,66%
	Paraíba	57,85%	62,56%	61,08%

	Pernambuco	61,20%	63,97%	63,69%
	Piauí	75,01%	74,98%	75,94%
	Rio Grande do Norte	52,38%	58,46%	58,23%
	Sergipe	77,99%	78,98%	78,32%
Centro-Oeste	Goiás	59,05%	61,40%	63,24%
	Mato Grosso	58,09%	60,76%	64,07%
	Mato Grosso do Sul	41,50%	44,33%	48,22%
Sudeste	Espírito Santo	50,32%	53,90%	55,09%
	Minas Gerais	49,27%	52,06%	55,16%
	Rio de Janeiro	44,88%	48,49%	50,92%
	São Paulo	26,65%	30,34%	33,93%
Sul	Paraná	20,35%	25,52%	29,80%
	Rio Grande do Sul	10,02%	12,78%	15,29%
	Santa Catarina	9,12%	12,59%	15,77%

Tabela 5 - Percentual de candidatos negros por Estado da Federação (2016-2024)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Inicialmente verifica-se que no período de 2016 a 2024 houve um crescimento na proporção de candidaturas de pessoas negras também quando se analisa estado a estado a estado. Nos estados em que houve redução: Amapá, Pará, Roraima, Alagoas e Ceará, o percentual de candidaturas negras ainda é superior à 65% (ultrapassa os 80% no caso do Pará).

Os estados em que houve maior aumento percentual de candidatos pretos e pardos foram Santa Catarina (72,92% de aumento), Rio Grande do Sul (52,59%), Paraná (46,44%), São Paulo (27,32%) e Mato Grosso do Sul (16,19%). Não por coincidência, mesmo com o crescimento observado, são os estados com menor proporção de candidatos negros, todos com menos de 50%. Esses cinco estados, juntos, contavam em 2024 com 59,2 milhões de eleitores, ou seja, 38% do eleitorado brasileiro.

A proporção de candidatos negros guarda também uma correlação com a localização geográfica do estado. A Figura 3 demonstra essa distribuição, onde as áreas mais com cor mais forte são os estados que apresentam maior percentual de candidatos pretos e pardos.

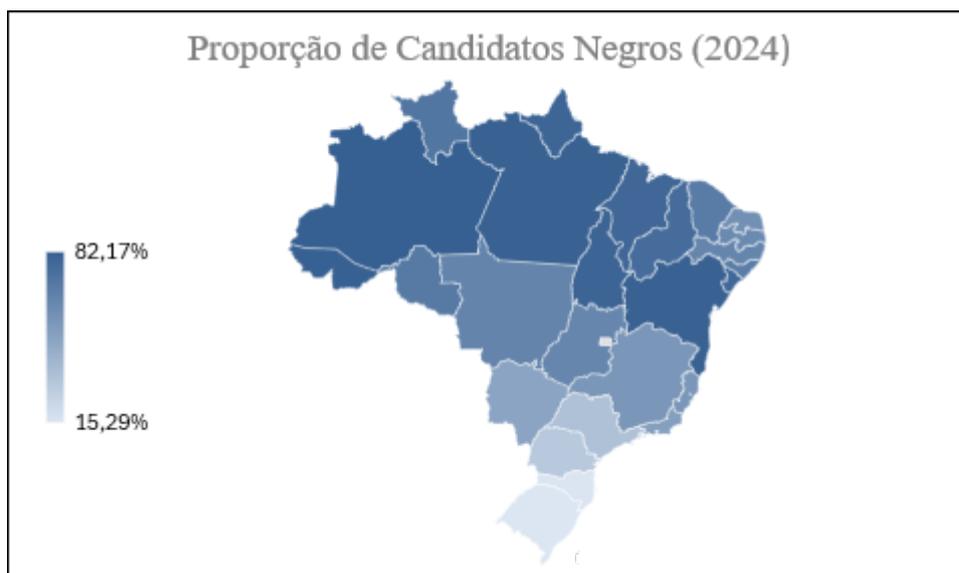


Figura 3 - Proporção de candidatos negros na eleição de 2024

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Os dez estados com maior proporção de pessoas negras candidatas estão localizados nas regiões norte (Amazonas, Acre, Pará, Tocantins, Amapá e Roraima) e nordeste (Bahia, Maranhão, Sergipe e Piauí). Enquanto os estados com menores proporções de candidatos negros são os das regiões sul e sudeste, respectivamente, à exceção do Mato Grosso do Sul que figura como o 5º estado com menor percentual, conforme evidenciado na Tabela 6.

Região	Estado	Candidatos Negros (%)
Sul	Rio Grande do Sul	15,29%
Sul	Santa Catarina	15,77%
Sul	Paraná	29,80%
Sudeste	São Paulo	33,93%
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	48,22%
Sudeste	Rio de Janeiro	50,92%
Sudeste	Espírito Santo	55,09%
Sudeste	Minas Gerais	55,16%
Nordeste	Rio Grande do Norte	58,23%
Nordeste	Paraíba	61,08%

Tabela 6 - Estados com menor percentual de candidaturas negras

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Outra correlação verificada nos dados obtidos é a inversamente proporcional entre o número de eleitores e o percentual de candidaturas de pessoas pretas e pardas. A Tabela 7 apresenta os estados com maior número de eleitores.

Estado	Eleitorado
São Paulo	34.403.609
Minas Gerais	16.469.155
Rio de Janeiro	13.033.929
Bahia	11.283.507
Rio Grande do Sul	8.682.558
Paraná	8.645.891
Pernambuco	7.152.871
Ceará	6.935.539
Pará	6.226.373
Santa Catarina	5.640.659

Tabela 7 - Estados com maior número de eleitores

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Correlacionando os dados das Tabelas 6 e 7 verifica-se que seis dos dez estados se repetem em ambas as listas: Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, do que se pode inferir que dentre os estados com maior número de eleitores estão os com menor percentual de candidatos pretos e pardos.

Ainda com base na Tabela 5, pode-se ainda afirmar que em todos os estados das regiões sul e sudeste o percentual de candidatos negros é menor que a proporção de pessoas brasileiras pretas e pardas que, segundo os dados do censo mais recente, é de 55,51%. Contudo, sabe-se que a distribuição étnico-racial no Brasil é bastante heterogênea e guarda relação com a posição geográfica dos estados. Conforme ilustrado na Figura 4, o maior percentual de pessoas pretas e pardas estão nos estados das regiões norte, nordeste e centro-oeste (apresentados na Figura 4, com cores mais fortes), e que esse percentual vai se reduzindo conforme se avança para os estados mais ao sul do país. Importante citar que não se trata meramente da posição geográfica dos estados, mas da dinâmica da formação sócio-histórica do Brasil, com os ciclos de exploração do trabalho das pessoas negras (quer como escravizados, quer como trabalhadores livres, por vezes em situação análoga à escravidão) na produção do açúcar no nordeste, na

extração de ouro e produção cafeeira no sudeste, da borracha no norte e, mais recentemente, na expansão agropecuária nas regiões centro-oeste e norte.

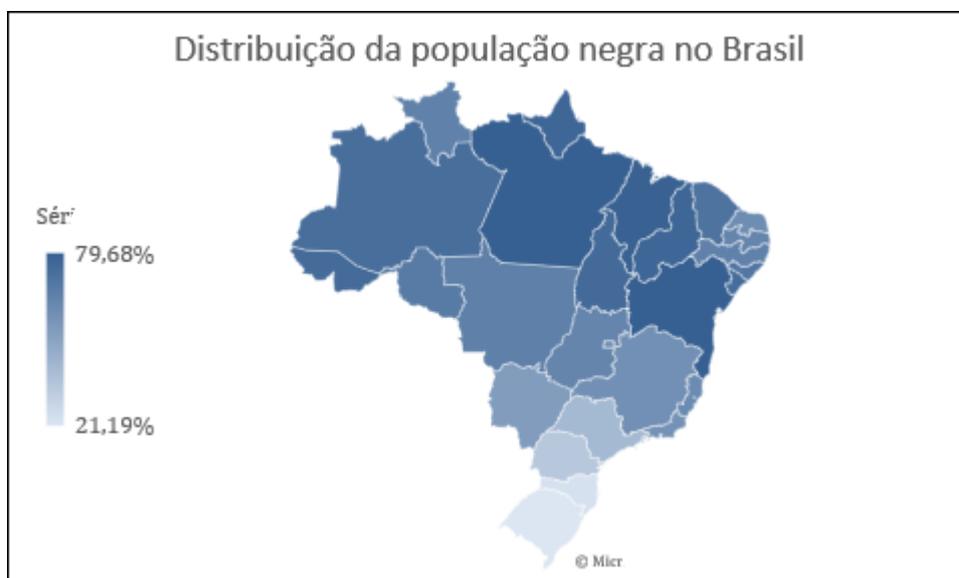


Figura 4 - Distribuição da população negra no Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Censo 2022

Portanto, para uma melhor análise dos dados, cabe apresentar os dados relativos às candidaturas negras sob a perspectiva da composição étnico-racial de cada unidade federativa. A tabela 8, apresenta o percentual da população negra em comparação ao percentual de candidaturas negras nas eleições de 2024 em cada estado brasileiro.

Região	Estado	População Negra (%)	Candidatos Negros (%)
Norte	Acre	74,81%	81,77%
	Amapá	77,09%	79,86%
	Amazonas	73,71%	82,17%
	Pará	79,64%	81,42%
	Rondônia	67,89%	69,11%
	Roraima	64,97%	71,23%
	Tocantins	75,33%	80,23%
Nordeste	Alagoas	69,91%	67,50%
	Bahia	79,68%	81,38%
	Ceará	71,48%	68,41%

	Maranhão	79,00%	78,66%
Região	Estado	População Negra (%)	Candidatos Negros (%)
	Paraíba	63,51%	61,08%
	Pernambuco	65,31%	63,69%
	Piauí	77,08%	75,94%
	Rio Grande do Norte	60,06%	58,23%
	Sergipe	74,46%	78,32%
Centro-Oeste	Goiás	63,37%	63,24%
	Mato Grosso	65,86%	64,07%
	Mato Grosso do Sul	53,42%	48,22%
Sudeste	Espírito Santo	61,00%	55,09%
	Minas Gerais	58,61%	55,16%
	Rio de Janeiro	57,78%	50,92%
	São Paulo	40,94%	33,93%
Sul	Paraná	34,30%	29,80%
	Rio Grande do Sul	21,19%	15,29%
	Santa Catarina	23,30%	15,77%

Tabela 8 – Percentual de pessoas negras na população e de pessoas negras candidatas por estado

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE e do Censo 2022

Nota-se que nos estados mais ao norte o percentual de candidaturas negras supera o percentual da população preta e parda, conquanto essa parcela da população já seja a mais numerosa. E quando se avança rumo aos estados do centro-sul e sul, essa proporção vai se invertendo com uma menor população negra, e ainda menos candidatos negros em proporção às suas populações. O Quadro 3, demonstra melhor essa tendência ao segregar os estados de acordo com a razão entre o percentual da população negra e o percentual de candidaturas negras, onde a razão R é dada pela divisão:

$$R = \frac{\% \text{de candidatos negros}}{\% \text{da população negra}}$$

A interpretação é simples: estados em que $R > 1$, indica que o % de candidaturas negras é maior do que o % da população negra, $R < 1$, indica que há proporcionalmente menos

candidaturas negras que o percentual de pessoas negras na população, quanto menor o R, menor a proporção de candidaturas negras em relação ao percentual de pessoas pretas e pardas na população.

Estados em que o % de candidaturas negras é maior do que o % da população negra				
Região	Estado	% População negra (a)	% Candidatos negros (b)	R
Norte	Amazonas	73,71%	82,17%	1,11
Norte	Roraima	64,97%	71,23%	1,10
Norte	Acre	74,81%	81,77%	1,09
Norte	Tocantins	75,33%	80,23%	1,06
Nordeste	Sergipe	74,46%	78,32%	1,05
Norte	Amapá	77,09%	79,86%	1,04
Norte	Pará	79,64%	81,42%	1,02
Nordeste	Bahia	79,68%	81,38%	1,02
Norte	Rondônia	67,89%	69,11%	1,02
Estados em que o percentual de candidaturas negras está próximo do equilíbrio com o percentual da população negra				
Região	Estado	% População negra (a)	% Candidatos negros (b)	R
Centro-Oeste	Goiás	63,37%	63,24%	1,00
Nordeste	Maranhão	79,00%	78,66%	1,00
Nordeste	Piauí	77,08%	75,94%	0,99
Nordeste	Pernambuco	65,31%	63,69%	0,98
Centro-Oeste	Mato Grosso	65,86%	64,07%	0,97
Nordeste	Rio Grande do Norte	60,06%	58,23%	0,97
Nordeste	Alagoas	69,91%	67,50%	0,97
Nordeste	Paraíba	63,51%	61,08%	0,96
Nordeste	Ceará	71,48%	68,41%	0,96
Sudeste	Minas Gerais	58,61%	55,16%	0,94
Estados em que o percentual de candidaturas negras está acentuadamente abaixo do percentual da população negra				
Região	Estado	% População negra (a)	% Candidatos negros (b)	R
Sudeste	Espírito Santo	61,00%	55,09%	0,90

Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	53,42%	48,22%	0,90
Sudeste	Rio de Janeiro	57,78%	50,92%	0,88
Sul	Paraná	34,30%	29,80%	0,87
Sudeste	São Paulo	40,94%	33,93%	0,83
Sul	Rio Grande do Sul	21,19%	15,29%	0,72
Sul	Santa Catarina	23,30%	15,77%	0,68

Quadro 3 - Razão entre o percentual de candidaturas negras e o percentual da população negra

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE e do Censo 2022

Novamente vemos aderência da razão entre o percentual da população negra e o percentual de candidaturas negras à distribuição posição geográfica dos estados. Os estados em que o percentual de candidaturas negras é maior do que o percentual da população negra estão majoritariamente localizados na região norte. A razão entre as proporções está próxima ao equilíbrio nos estados das regiões nordeste e centro-oeste. Quanto aos estados das regiões sudeste e sul, são aqueles que apresentam maior desequilíbrio, com menos candidaturas negras em proporção do número de habitantes pardos e pretos.

Por fim, cabe ainda pormenorizar se o percentual de candidatos negros eleitos segue a tendência de crescimento do percentual de postulantes aos cargos eletivos, verificando a situação em cada estado da federação.

Região	Estado	2016	2020	2024
Norte	Acre	79,48%	79,22%	77,18%
	Amapá	77,06%	79,88%	79,31%
	Amazonas	75,62%	75,88%	78,53%
	Pará	75,83%	76,02%	76,71%
	Rondônia	57,09%	59,29%	65,54%
	Roraima	71,90%	80,25%	77,02%
	Tocantins	74,45%	75,67%	79,35%
Nordeste	Alagoas	65,14%	59,58%	58,44%
	Bahia	73,71%	75,35%	75,65%
	Ceará	60,57%	61,59%	58,35%
	Maranhão	70,22%	70,35%	71,57%
	Paraíba	52,84%	58,45%	52,98%

	Pernambuco	55,88%	58,16%	55,37%
	Piauí	69,43%	70,66%	70,96%
	Rio Grande do Norte	42,81%	49,15%	48,34%
	Sergipe	72,27%	78,02%	73,29%
Centro-Oeste	Goiás	52,80%	55,80%	55,82%
	Mato Grosso	52,99%	56,98%	59,46%
	Mato Grosso do Sul	34,32%	37,31%	40,64%
Sudeste	Espírito Santo	37,85%	41,39%	42,07%
	Minas Gerais	41,01%	43,83%	45,91%
	Rio de Janeiro	28,38%	30,74%	32,21%
	São Paulo	17,55%	21,35%	25,27%
Sul	Paraná	14,75%	18,99%	23,31%
	Rio Grande do Sul	3,87%	6,03%	7,53%
	Santa Catarina	4,66%	6,58%	8,25%

Tabela 9 - Percentual de vereadores negros eleitos por Estado da Federação (2016-2024)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Inicialmente verifica-se que no período de 2016 a 2024 houve um crescimento na proporção vereadores negros eleitos também na grande maioria dos estados. Houve redução apenas nos estados do Acre, Alagoas, Ceará e Pernambuco, ainda que em todos eles o percentual continue alto (acima dos 50%).

Os estados em que houve maior aumento percentual de vereadores negros eleitos foram Rio Grande do Sul (94,57%), Santa Catarina (77,04% de aumento), Paraná (58,03%), São Paulo (43,99%) e Mato Grosso do Sul (18,41%). São exatamente os mesmos estados em que houve maior aumento percentual de candidatos pretos e pardos. E esses estados (acrescentando-se o Rio de Janeiro à lista), são os que apresentam menor percentual de vereadores negros eleitos, a despeito do alto crescimento percentual verificado no período.

Assim como no caso das candidaturas de pessoas negras, a proporção de vereadores negros eleitos guarda correlação com a localização geográfica dos estados. A Figura 5 demonstra essa distribuição, onde as áreas mais com cor mais forte são os estados que apresentam maior percentual de vereadores eleitos pretos e pardos.

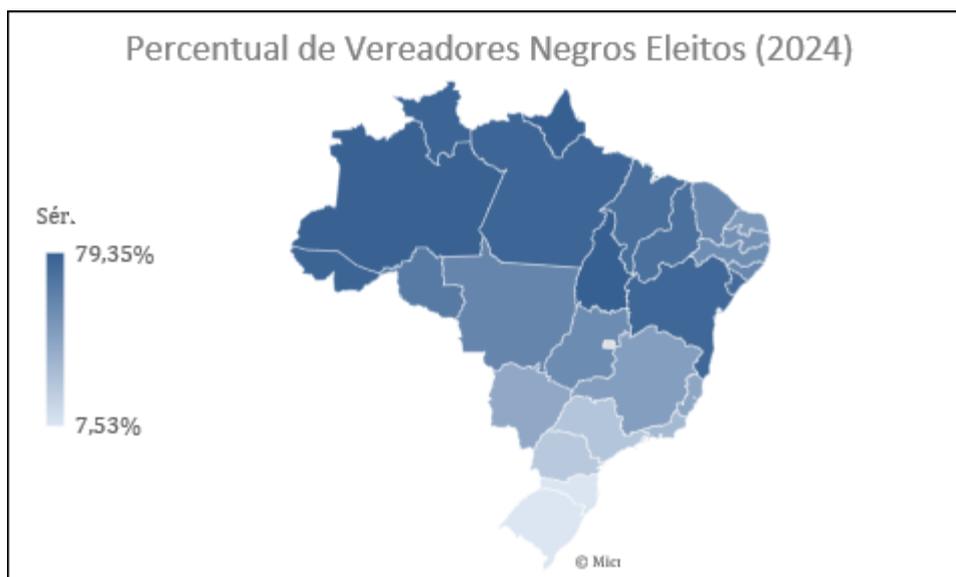


Figura 5 - Percentual de vereadores negros eleitos em 2024

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

Também neste caso, os dez estados com maior proporção de pessoas negras eleitas vereadoras estão localizados nas regiões norte (Tocantins, Amapá, Amazonas, Acre, Roraima e Pará) e nordeste (Bahia, Sergipe, Maranhão e Piauí). Enquanto os estados com menores proporções de vereadores negros eleitos são os das regiões sul e sudeste, respectivamente, à exceção do Mato Grosso do Sul que figura como o 6º estado com menor percentual.

Novamente, é importante colocar esses números em perspectiva. Para isso a Tabela 10 apresenta o percentual de vereadores negros eleitos em 2024 em comparação à proporção de pessoas pretas e pardas na população de cada estado brasileiro.

Região	Estado	População Negra	Vereadores Negros
Norte	Acre	74,81%	77,18%
	Amapá	77,09%	79,31%
	Amazonas	73,71%	78,53%
	Pará	79,64%	76,71%
	Rondônia	67,89%	65,54%
	Roraima	64,97%	77,02%
	Tocantins	75,33%	79,35%
Nordeste	Alagoas	69,91%	58,44%
	Bahia	79,68%	75,65%
	Ceará	71,48%	58,35%

	Maranhão	79,00%	71,57%
	Paraíba	63,51%	52,98%
	Pernambuco	65,31%	55,37%
	Piauí	77,08%	70,96%
	Rio Grande do Norte	60,06%	48,34%
	Sergipe	74,46%	73,29%
Centro-Oeste	Goiás	63,37%	55,82%
	Mato Grosso	65,86%	59,46%
	Mato Grosso do Sul	53,42%	40,64%
Sudeste	Espírito Santo	61,00%	42,07%
	Minas Gerais	58,61%	45,91%
	Rio de Janeiro	57,78%	32,21%
	São Paulo	40,94%	25,27%
Sul	Paraná	34,30%	23,31%
	Rio Grande do Sul	21,19%	7,53%
	Santa Catarina	23,30%	8,25%

Tabela 10 - Percentual de pessoas negras na população e de vereadores negros por estado

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE

O desequilíbrio observado é ainda maior que quando analisado o percentual de candidaturas de pessoas negras. No caso de vereadores eleitos, a sub-representação de pessoas negras e pardas nas câmaras municipais o desequilíbrio é bem acentuado em mais da metade dos estados brasileiros. Apenas em cinco estados (Acre, Amapá, Amazonas, Roraima e Tocantins) o percentual de vereadores negros é superior a proporção de negros na população. Nesse conjunto de dados também se verifica a tendência de maior discrepância nos estados das regiões sudeste e sul: em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, por exemplo, a despeito de uma menor proporção de pessoas negras na sociedade (23,30% e 21,19%) o percentual de vereadores negros é ainda menor: 8,25% e 7,53% respectivamente.

Dentre os cinco maiores colégios eleitorais brasileiros: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul, que representam mais de 50% dos eleitores alistados no Brasil, apenas na Bahia os percentuais estão próximos ao equilíbrio, mas ainda com uma proporção maior de vereadores brancos relativamente à população branca do estado.

Por fim, a Tabela 11, apresenta um comparativo entre o percentual de pessoas negras da população, e a proporção de candidatos e de vereadores eleitos negro em cada estado.

Região	Estado	População Negra	Candidatos Negros (%)	Vereadores Negros	
Norte	Acre	74,81%	81,77%	77,18%	
	Amapá	77,09%	79,86%	79,31%	
	Amazonas	73,71%	82,17%	78,53%	
	Pará	79,64%	81,42%	76,71%	
	Rondônia	67,89%	69,11%	65,54%	
	Roraima	64,97%	71,23%	77,02%	
	Tocantins	75,33%	80,23%	79,35%	
Nordeste	Alagoas	69,91%	67,50%	58,44%	
	Bahia	79,68%	81,38%	75,65%	
	Ceará	71,48%	68,41%	58,35%	
	Maranhão	79,00%	78,66%	71,57%	
	Paraíba	63,51%	61,08%	52,98%	
	Pernambuco	65,31%	63,69%	55,37%	
	Piauí	77,08%	75,94%	70,96%	
Centro-Oeste	Rio Grande do Norte	60,06%	58,23%	48,34%	
	Sergipe	74,46%	78,32%	73,29%	
	Goiás	63,37%	63,24%	55,82%	
	Mato Grosso	65,86%	64,07%	59,46%	
	Mato Grosso do Sul	53,42%	48,22%	40,64%	
	Sudeste	Espírito Santo	61,00%	55,09%	42,07%
		Minas Gerais	58,61%	55,16%	45,91%
Rio de Janeiro		57,78%	50,92%	32,21%	
São Paulo		40,94%	33,93%	25,27%	
Sul	Paraná	34,30%	29,80%	23,31%	
	Rio Grande do Sul	21,19%	15,29%	7,53%	
	Santa Catarina	23,30%	15,77%	8,25%	

Tabela 11 - Comparativo entre proporção negra da população, candidatos e eleitos negros por estado (2024)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TSE e do Censo 2022

Como se pode observar dos dados, a tendência em quase a totalidade dos estados é que o percentual de eleitos negros seja menor que o percentual de candidatos negros, e que ambos sejam inferiores a proporção de pessoas negras na população do estado. O único estado em que essa tendência se inverte é o de Roraima, onde a proporção de vereadores eleitos é superior à de candidatos negros, e ambas são maiores que o percentual de negros da população.

3.3 Discussão dos dados

A primeira avaliação a ser trazida é de que, de fato, nas três eleições municipais analisadas verificou-se uma tendência de consistente de aumento no percentual de candidaturas negras ao cargo de vereador, acompanhada de uma diminuição no percentual de candidaturas brancas, quase da mesma ordem. Numa análise geral o aumento das candidaturas negras teve uma taxa maior de aumento entre 2016 e 2020 que entre 2020 e 2024. Essa tendência pode ter sido incentivada pelo julgamento da ADPF 738/DF em que o STF decidiu pela aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do Tribunal Superior Eleitoral - TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020.

Contudo esse aumento de número de candidaturas negras foi carregado de contradições e suspeições sobre a forma de aplicação dos recursos na campanha de candidatos negros (e na respectiva prestação de contas), sobre a escolhas de candidatos negros não identificados como militantes de movimentos ligados a causas raciais, e até sobre a autodeclaração de cor/raça dos candidatos.

Matéria publicada pelo Jornal Folha de São Paulo apontou que nas eleições de 2024, cerca de 42 mil candidatos mudaram a declaração de cor/raça em relação ao declarado em eleições anteriores. A Figura X, publicada na matéria, apresenta os tipos de mudança feitas nas autodeclarações dos candidatos.

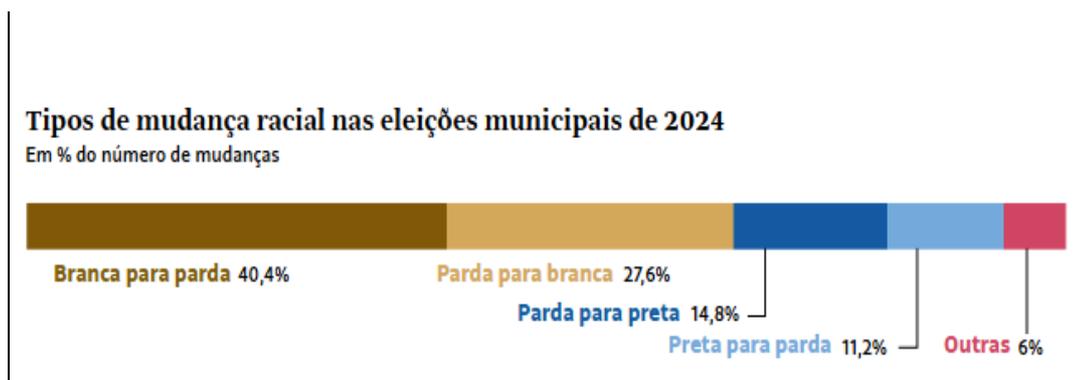


Figura 6 - Tipos de mudança na autodeclaração racial dos candidatos em 2024

Fonte: Folha de São Paulo

As autoras da matéria, Santos e Brandino (2024), informam que as mudanças ocorreram em cerca de 9,3% do total de candidaturas nas eleições de 2024 e que movimento semelhante já havia sido detectado em 2020. Um caso emblemático ocorreu nas eleições gerais de 2022, onde o candidato à Governadora da Bahia Antônio Carlos Magalhães Neto, registrou sua candidatura declarando-se branco e, depois, retificou seu registro junto ao TER-BA se autodeclarando pardo.

Quanto aos recursos vinculados a receita do Fundo Eleitoral, dados do TSE⁴⁰ apontam que, nas eleições de 2020, apenas 8 dos 32 partidos que receberam recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário aplicaram as verbas em candidaturas negras no percentual relativo ao número de candidatos pretos e pardos. Entretanto nenhuma sigla sofre sanção tendo em vista a anistia concedida pela Emenda Constitucional nº 133 de 22 de agosto de 2024, que ficou conhecida como PEC da anistia, pois perdoou os débitos dos partidos que descumpriram a aplicação mínima de recursos em candidaturas de pretos e pardos nas eleições de 2016 e 2020.

Mas não se pode perder de vista que, mesmo em meio a tantas contradições, os dados indicam uma tendência de aumento da proporção de candidaturas negras. E não se pode associar apenas a alteração de autodeclaração de parcela dos candidatos, ou mensurar o quanto a desobediência à aplicação dos recursos da forma determinada pelo TSE pode ter impedido um aumento ainda maior nesses números.

Certo é que houve o aumento das candidaturas, tanto numa visão geral, quanto ao se detalhar os dados por unidades da federação, e os comparado com a proporção de pessoas pretas e pardas na população local. Houve avanço em praticamente todos os estados e, aqueles em que

⁴⁰ O Portal de dados abertos do TSE também abriga informações sobre a prestação de contas de receitas e despesas das candidaturas e partidos políticos.

não se observou aumento, já contam com uma proporção relativamente alta de candidaturas negras.

Contudo, conforme verifica-se nos dados apresentados a proporção de candidatos negros ainda é inferior a proporção de pessoas negras nas populações locais. Os dados do IBGE apontam que a população brasileira é majoritariamente negra, apenas em quatro estados a parcela de pretos e pardos não supera a de pessoas brancas. Mas, embora em apenas cinco estados as candidaturas negras não sejam maioria, o percentual de candidatos negros é menor que o percentual da população negra na maioria absoluta dos estados, apontando uma sub-representação negra nos legislativos municipais.

E essa sub-representação segue uma tendência bem delineada, quanto mais branca a população maior a discrepância entre o percentual de candidatos negros e a parcela negra da população.

Esses problemas se acentuam ainda mais quando se passa a observar a proporção de pessoas negras eleitas a vereança nos municípios brasileiros. Os dados, como verificados na seção anterior, mostram que o percentual de vereadores negros é menor que o percentual de candidatos negros e ainda menor que a parcela negra da população. Ou seja, ainda que haja incentivos jurisprudenciais e legais, até com positividade constitucional, a candidaturas negras, isso não garante que um maior número de candidatos se converterá em um maior número de parlamentares pretos e pardos. Conquanto tenha havido também um aumento na proporção de vereadores negros eleitos, esse incremento não acompanhou o ritmo de aumento das candidaturas negras.

Cabe ainda ressaltar, que há um componente regional associado às discrepâncias na representação negra nos legislativos municipais do País: quanto mais ao sul do País, menos representativas são as Câmaras Municipais no quesito raça/cor. O grande problema nesse ponto é que no sul e sudeste brasileiro estão localizados os maiores colégios eleitorais do Brasil, e é nos parlamentos locais que são “produzidos” os futuros parlamentares a nível estadual e nacional.

Por isso, e retomando o início do estudo, a Deputada Benedita da Silva, junto de seus colegas pretos e pardos, são minoria na Câmara dos Deputados de um Brasil que tem 55,52% de sua população autodeclarada negra. O Gráfico 2 apresenta a composição da Câmara dos Deputados por raça/cor nas três últimas eleições nacionais.

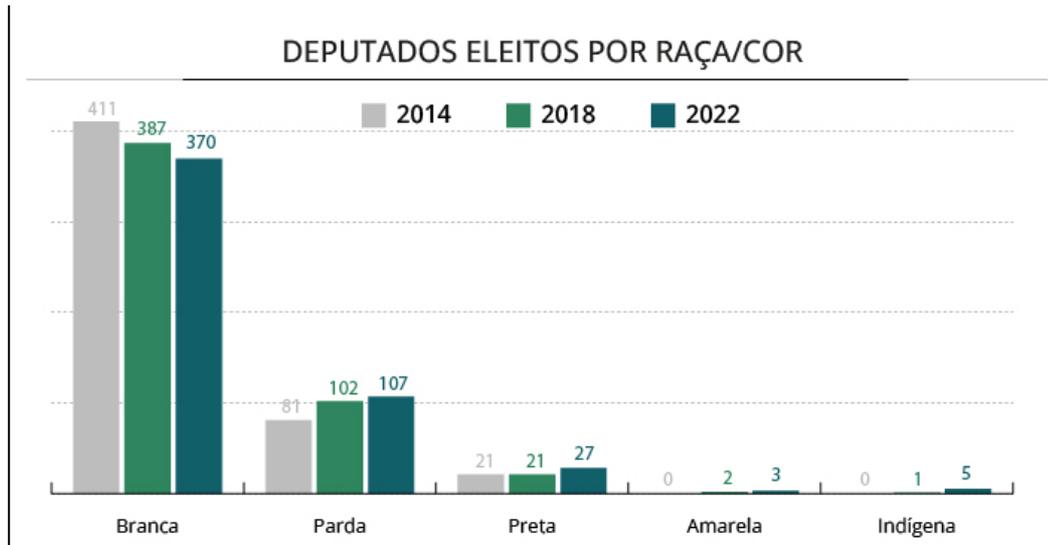


Gráfico 2 - Deputados Federais eleitos entre 2014 e 2024, por raça/cor

Fonte: Agência Câmara, com dados do TSE

Verifica-se no gráfico que no âmbito federal a discrepância entre a composição étnico-racial do legislativo e a da população é ainda maior. Ainda que se tenha observado uma tendência de aumento relativo de deputados negros, o percentual de 26,17% é menor que a metade do percentual da população negra brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como buscou-se evidenciar neste trabalho a busca pela igualdade racial, preconizada pela Constituição Federal avança no Brasil a curtos passos e com barreiras de difícil transposição.

A instituição de cotas raciais, já não é uma iniciativa inovadora, mas ainda gera acaloradas discussões, reprovação por parte de uma elite conservadora e reiterados ataques e ameaças de retrocesso de tempos em tempos. Foi assim com as cotas para acesso à universidades públicas, para acesso à cargos públicos no âmbito do governo federal, e o é com as iniciativas para promoção de um maior número de candidaturas negras.

O roteiro parece ser sempre o mesmo: a iniciativa de reserva de vagas com base em critérios de raça/cor é proposta, implementadas, atacadas, judicializadas, confirmadas na análise de sua constitucionalidade para, só então começar a gerar algum tipo de resultado prático.

No caso do sistema eleitoral, como viu-se, a população negra demorou quase um século, após a instauração da República, para ter direito pleno ao voto. Ainda que o critério cor/raça não fosse explicitamente o impeditivo, a alienação das pessoas pretas e pardas dos processos eleitorais estava implícito na vedação do voto aos analfabetos. E se os negros demoraram tanto a ter o direito ao voto, demora ainda mais para reunir condições de candidatar-se e ser votado em igualdade de condições com as pessoas brancas.

E isso se reflete, na baixa representatividade da população negra nos espaços de poder, notadamente nos legislativos federal, estaduais e municipais, uma herança que remonta à formação do Brasil como Estado, assentado num sistema exploratório e escravocrata.

A história do Brasil é marcada pela vedação da população negra e pobre à cidadania. A participação de negro como eleitor foi dificultada até 1985, sob o pretexto da vedação do voto aos analfabetos, o que por consequência era impeditivo também às candidaturas de pessoas negras. Desse histórico resulta a ampla maioria de pessoas brancas eleitas para os cargos legislativos formando uma representação inversamente proporcional à composição étnico-racial brasileira.

As medidas voltadas a garantir um mínimo de representatividade da população negra foram alcançados primeiramente pela via judicial, por iniciativa de uma Deputada negra, seguida por um partido de minoria composto majoritariamente por pessoas negras. Só então um Congresso Nacional majoritariamente branco, a fim de conformar interesses e evitar a punição de partidos que não cumpriram com os incentivos às candidaturas negras definido pelo TSE,

decidiu por positivar uma cota mínima de fundos públicos de financiamento de partidos e campanhas eleitorais à candidatos pretos e pardos.

Contudo, o que se verificou é que o disposto na Emenda Constitucional nº 133, de 22 de agosto de 2024, não trouxe nenhum avanço ao que já fora decidido pelo TSE. A inovação no texto constitucional estabeleceu um investimento mínimo de 30% dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados “às campanhas eleitorais de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias” (grifo meu). Mas a decisão do TSE já estabelecia que o percentual mínimo de recursos deveria ser proporcional ao número de candidaturas de pessoas pretas e pardas de cada partido, o que segundo, os dados apresentados no presente trabalho superam os 30% na grande maioria dos estados brasileiros.

Verificou-se ainda que, embora as últimas eleições municipais tenham apresentado um aumento consistente no número de candidaturas negras em grande parte do país, esses números não correspondem à proporcionalidade da população negra local; e mais: o número de vereadores eleitos é ainda mais desproporcional tanto em relação ao número de candidaturas quanto ao da parcela negra da população.

O crescimento da representatividade negra nos espaços de poder é lento. Cabe, portanto, se avançar nas pautas em busca da promoção de uma igualdade racial de fato, conforme prevista na Constituição Federal, nos parlamentos, nas universidades, nos órgãos dos poderes Executivo e Judiciário, a fim de que os espaços onde são pesquisadas, formuladas, discutidas e executadas as políticas públicas sejam compostos por pessoas oriundas dos diversos extratos que compõe a sociedade para quem essas políticas se destinam.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2023**. Brasília, DF: Inep, 2024.

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, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% 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, 10 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas negras, indígenas e pessoas com deficiência nos cursos de educação superior das instituições federais. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113409.htm. Acesso em: 18 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 23 de novembro de 2023**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a política de cotas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 24 nov. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14723.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orientação Normativa nº 03, de 06 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.858/8-RJ**. Relator: Carlos Velloso. Julgado em 07 nov. 2007. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BUENO, Natalia; DUNNING, Thad. Race, resources, and representation: evidence from Brazilian politicians. **World Politics**, v. 69, n. 3, p. 327–365, jul. 2017.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **Raça e eleições no Brasil**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2020.

CARVALHO, J. J.; SEGATO, R. L. **Plano de metas para a integração social, étnica e racial da Universidade de Brasília 2002**. [S. l.: s. n.], 2002. Mimeografado. 3 p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DEL PRIORE, Mary (org.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1997.

DOS SANTOS GOMES, A. História e debates contemporâneos sobre as cotas raciais no serviço público brasileiro: entre a efetividade e o controle. **Faces de Clio**, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 165–191, 2024. DOI: 10.34019/2359-4489.2024.v10.41947. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/facesdeclio/article/view/41947>. Acesso em: 26 abr. 2025.

DUARTE, Evandro Piza; BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima; QUEIROZ, Marcos. Direito à liberdade e à igualdade nas políticas de reconhecimento: fundamentos jurídicos da identificação dos beneficiários nas cotas raciais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 173-210, abr./jun. 2020.

ESCÓCIA, Fernanda da. Petistas tem sete secretário negros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1404200207.htm>. Acesso em: 04 maio 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual de Entrevista**: CD-1.04. Rio de Janeiro, 2022.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 08 maio 2025.

JOHNSON III, O. A. Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99). **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 38, p. 7–29, dez. 2000.

LEÃO, Michele de. Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema. **Revista Aedos**, v. 4, n. 11, 2012.

MAGALHÃES, Wallace Lucas. **A “lei do boi” como estratégia da burguesia rural: o caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1968-1985)**. 2015. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2917980 Acesso em: 05 mai. 2025.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent “yes”. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 3, p. 628–657, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2647821>. Acesso em: 14 maio 2025.

OLIVEIRA, Cloves. O negro e o poder: os negros candidatos a vereador em Salvador, em 1988. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 4, n. 4, p. 97–109, 1991.

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. **A Inevitável Visibilidade de Cor**: Estudo comparativo das campanhas de Benedita da Silva e Celso Pitta às prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo, nas eleições de 1992 e 1996. 2007. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2007.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

RIOS, Flavia; PEREIRA, Ana Claudia; RANGEL, Patrícia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. **Cultura e Ciência**, v. 1, n. 1, p. 1–18, 2017.

RODRIGUES, Carla. Análise da ADPF nº 738: avanço histórico para a participação de negros e pardos na política brasileira. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 13, n. 24, p. 43–57, jan./jun. 2021.

SANTOS, Natália; BRANDINO, Géssica. 1 em 4 candidatos mudou declaração de cor da pele entre eleições de 2020 e 2024. **Folha de S.Paulo**, 01 ago. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/08/1-em-4-candidatos-mudou-declaracao-de-cor-da-pele-entre-eleicoes-de-2020-e-2024.shtml>. Acesso em: 18 mai. 2025.

SILVA, Benedita da; BENJAMIN, Medea; MENDONÇA, Maisa. **BeneDita**. Mauad, 1997.

STRECK, Lenio Luiz. **30 anos, 30 casos**: o Supremo Tribunal Federal e a Constituição. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **30 anos da CF em 30 julgamentos**: uma radiografia do STF. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VALENTE, Ana Lúcia Eduardo Farah. **Política e relações raciais**: os negros e as eleições paulistas de 1982. 1984. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984. Disponível em: [endereço eletrônico, se houver]. Acesso em: 22 maio 2025.

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2022.