

DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS

RAÇA E GÊNERO NAS ELEIÇÕES DE 2020

Avanços e desafios

Luiz Augusto Campos
Março de 2021



A atual conjuntura política e social fez com que a militância antirracista redirecionasse parte de seus esforços para o debate midiático, o poder judiciário e os partidos políticos. Essa reorientação coletiva culminou na aprovação pelo TSE de uma resolução estabelecendo patamares mínimos de equidade na distribuição de financiamentos de campanha entre os grupos raciais brasileiros.



É difícil mensurar em que medida os tímidos avanços alcançados se devem às mudanças na distribuição do financiamento de campanha. Contudo, é possível conjecturar que seu impacto foi pequeno, ao menos nas eleições municipais.

INTRODUÇÃO

O ano de 2020 veio acompanhado de um retorno da temática racial ao centro do debate público brasileiro. Muitos eventos contribuíram para isso. O brutal assassinato de George Floyd pela polícia estadunidense instou protestos antirracistas em todo o globo e aqui. Tais protestos destacaram o impacto diferencial da pandemia da COVID-19 sobre a população preta e parda. Mas foi na política institucional que se pode perceber os debates mais candentes. O fechamento de um governo de extrema-direita ao movimento negro fez com que a militância antirracista redirecionasse parte de seus esforços para o debate midiático, o poder judiciário e os partidos políticos. O cume dessa reorientação coletiva foi a aprovação por parte do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de uma resolução estabelecendo patamares mínimos de equidade na distribuição de financiamentos de campanha entre os grupos raciais brasileiros. Com validade prevista inicialmente para 2022, a regra foi antecipada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), passando a valer já em 2020.

Em que medida tais políticas de equidade racial nas eleições serviram para incrementar a representatividade política de pessoas pretas e pardas no Brasil? Este texto discute alguns dados preliminares das eleições de 2020 com o objetivo de responder a essa pergunta. Para tal, fazemos na seção a seguir um breve histórico da resolução do TSE, apontando seus potenciais e restrições. Depois, discutimos os resultados das eleições de 2020 para as câmaras municipais tomando como base os dados disponibilizados pelo TSE até o presente momento. Em seguida, fazemos discussão análoga sobre a ocupação das prefeituras e, na última seção, ensaiamos algumas conclusões preliminares.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Embora o Brasil tenha assistido ao avanço de inúmeras políticas públicas com recorte racial, debates públicos sobre o reflexo dessas desigualdades na política são relativamente recentes. A hegemonia de homens brancos de meia idade e classe alta na política institucional é patente, fazendo que a representação se pareça mais com uma pirâmide invertida da sociedade do que com seu conjunto (Gaxie, 2012). No entanto, só recentemente as causas da sub-representação de pessoas pretas, pardas e indígenas na política tornaram-se objeto sistemático de estudos (cf. Oliveira, 2002). Nos últimos anos, merecem destaque as investigações que apontam o financiamento de campanha como principal obstáculo ao sucesso eleitoral de candidatas e candidatas negras (Bueno & Dunning, 2017; Campos & Machado, 2017, 2020; Machado, Campos, & Recch, 2019; Oliveira, 2002).

Além da visível ausência de pessoas pretas e pardas nas classes altas brasileiras, é preciso considerar aqui a complexidade da estruturação das nossas desigualdades. Desde a década de 1970, diferentes estudos estatísticos vêm confirmando a denúncia do movimento negro de que pessoas pretas e pardas têm menos chances de ascender socialmente, sobretudo por discriminações ocorridas no mercado de trabalho e no ambiente educacional (Gonzalez & Hasenbalg, 1982; Hasenbalg, 1979;

Hasenbalg, Silva, & Lima, 1999; Osório, 2008; Ribeiro, 2006). Pouco sabemos, entretanto, sobre o efeito dessas desigualdades de oportunidades na política institucional e, sobretudo, de que modo esta reforça ou mesmo cria novas desigualdades.

Suportada por esses dois conjuntos de estudos, a deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ) fez uma consulta formal ao TSE questionando a extensão das cotas partidárias e critérios de financiamento, já existentes para mulheres, às candidatas e candidatos negros. Vale lembrar que o Brasil tem uma história, relativamente longa, de medidas para incrementar a participação de mulheres na representação política (Araújo, 2001). Nos últimos anos, o TSE consolidou a interpretação de que a cota de 30% para mulheres incidiria sobre as candidaturas efetivamente apresentadas e que ao menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha deveriam ser destinados a candidatas mulheres, bem como 30% do tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral.

Vale lembrar que inúmeros países adotam medidas para mitigar a sub-representação políticas de mulheres e grupos étnicos (Bird, 2014; Htun, 2004). Elas costumam partir de diferentes pressupostos. No Brasil especificamente, a população preta e parda tem a sua existência limitada pelo racismo que estrutura nossa sociedade, o que engloba tanto as posições de classe subalternas herdadas quanto as discriminações cotidianas que impedem ou tornam instáveis seus processos de ascensão. Essa mesma população, que é alvo primordial das políticas públicas estatais, é a mesma sistematicamente afastada das esferas decisórias desse Estado (Campos & Machado, 2020).

Baseado nos princípios de equidade e não discriminação contra grupos específicos, a consulta da deputada Benedita requiritava para candidaturas pretas e pardas a extensão de três mecanismos de equidade de gênero: 1) cotas de 30% nas listas partidárias, 2) pisos na distribuição de financiamento, e 3) piso mínimo de tempo no Horário Gratuito Político-Eleitoral (HGPE). Embora tenha considerado o primeiro item de responsabilidade do legislativo, o Tribunal acatou os outros dois sob a argumentação de que se tratam de medidas antidiscriminatórias haja vista os vieses raciais detectados nos partidos políticos. Isto é, os partidos não seriam obrigados a lançar um número mínimo de candidaturas pretas e pardas, mas deveriam distribuir financiamento público de campanha e tempo de TV de modo equitativo para tais candidaturas.¹

Embora padeça sobre a decisão uma série de dúvidas relacionadas a sua aplicação e fiscalização, os votos e entrevistas de alguns ministros sugerem que ela será aplicada de modo interseccional e em acordo com a jurisprudência sobre as cotas de gênero. Isto é, os percentuais de financiamento partidário e tempo de TV deverão obedecer, no mínimo, a proporção de mulheres pretas/pardas, mulheres brancas e homens pretos/pardos na respectiva lista. Sendo assim, um partido determinado, que já possuía a obrigatoriedade de lançar no mínimo 30% de candidatas mulheres e destinar a elas ao menos 30% dos recursos do fundo eleitoral, agora fica obrigado a destinar

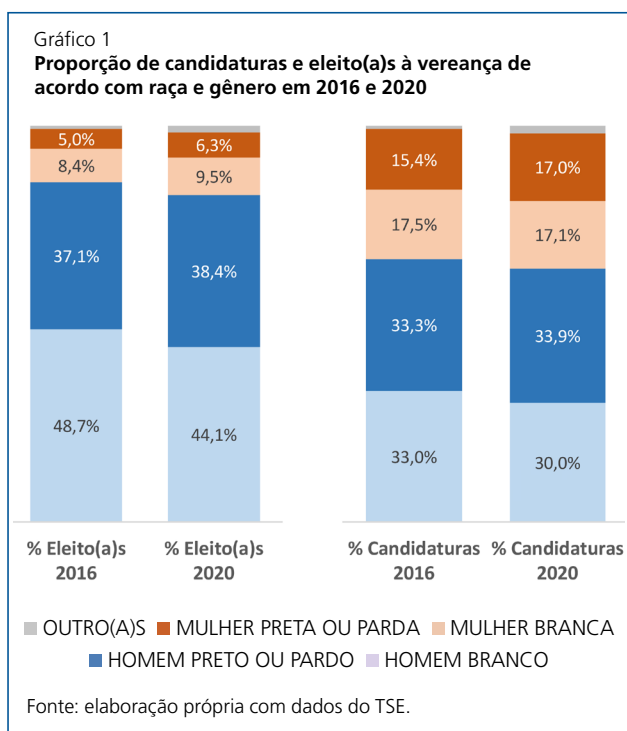
1 Mais detalhes em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatos-negros>. Acessado em 7/1/2021.

um percentual específico às mulheres negras proporcional à participação delas na lista, e assim sucessivamente.

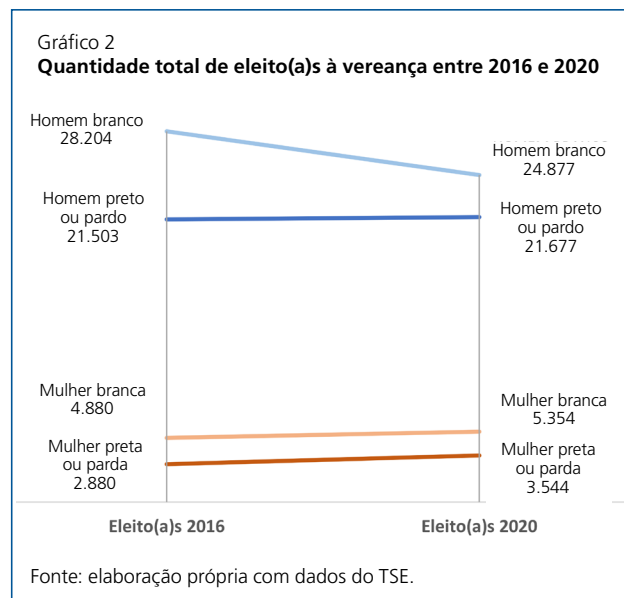
Inicialmente, o TSE havia determinado que a resolução só seria válida a partir de 2022, apelando para a norma que proíbe modificações na lei eleitoral nos anos do pleito. O PSOL, no entanto, entrou com uma requisição ao STF pedindo a antecipação da decisão já para as eleições de 2020, no que foi acatado. Por isso tudo, as eleições de 2020 foram as primeiras em que se aplicaram algum critério de equidade racial na distribuição de recursos. Quais foram, no entanto, os efeitos dessa regra? As páginas seguintes abordam os resultados das eleições de 2020 da perspectiva de raça e gênero.

VEREADORES E VEREADORAS

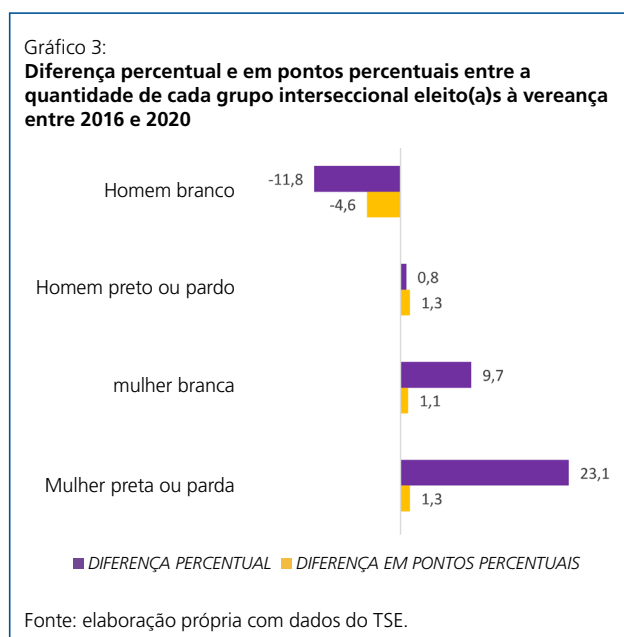
Embora a imprensa tenha anunciado como “recorde” o percentual de candidaturas pretas e pardas nas eleições de 2020,² ele pouco se distanciou daquele registrado em 2016. De fato, pela primeira vez desde que a variável raça/cor foi incluída nos registros do TSE, as candidaturas pretas e pardas somaram 51% de todas as candidaturas a vereança. Nas eleições de 2016, contudo, não estávamos tão distantes desse patamar, já que as candidaturas pretas e pardas perfizeram 48,7%. O único grupo que realmente avançou em termos percentuais de 2016 para 2020 foi o de mulheres pretas e pardas, que saiu de 15,4% em 2016 para 17% em 2020. Afora elas, todos os demais grupos interseccionais perfizeram percentuais muito similares nas listas partidárias, conforme indica o gráfico 1. Depois das eleições, a distribuição de cadeiras nas câmaras municipais se alterou mais do que a composição das listas, mas ainda assim de forma tímida.



Grosso modo, houve um recuo na quantidade absoluta e relativa de homens brancos eleitos. Se em 2016 cerca de 28 mil homens brancos foram eleitos para os legislativos municipais, em 2020 a quantidade total caiu para pouco menos de 25 mil vereadores. Houve um tímido incremento de homens pretos ou pardos, que conquistaram mais 174 cadeiras e um leve avanço em termos absolutos de mulheres brancas (+474 cadeiras) e mulheres pretas ou pardas (+664 cadeiras).



Existem duas formas gerais de mensurar os avanços quantitativos dos distintos grupos interseccionais nas eleições de 2020. O primeiro deles considera os avanços percentuais, isto é, qual o percentual a mais ou a menos que cada um desses grupos obteve nessas eleições legislativas e executivas em relação ao último pleito municipal em 2016. O segundo modo considera os avanços em pontos percentuais, isto é, qual foi a variação entre o percentual de cada um dos grupos eleitos entre 2016 e 2020. A seguir, apresentamos cada um dos resultados e discutimos as vantagens e desvantagens de utilizar cada uma dessas métricas.

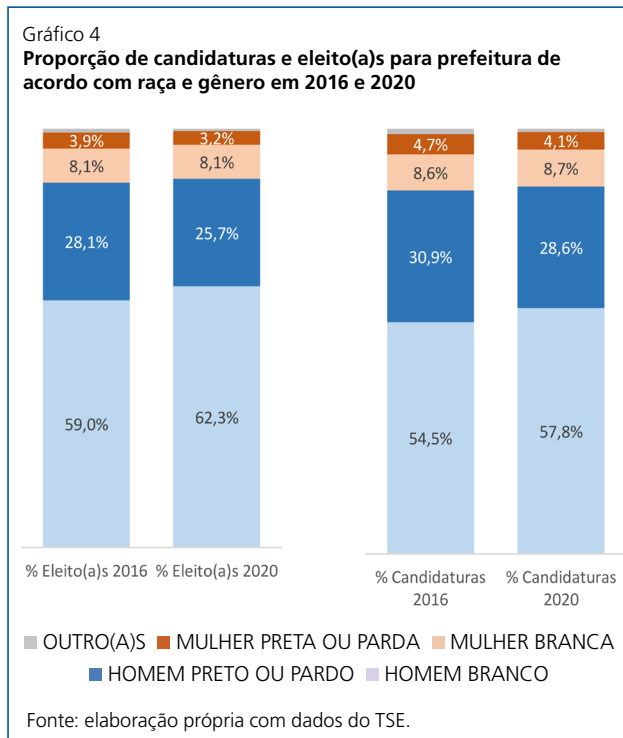


² Mais detalhes em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/eleicao-tem-recorde-de-mulheres-candidatas-e-pela-1a-vez-mais-negros-que-brancos.shtml>. Acessado em 7/1/2021.

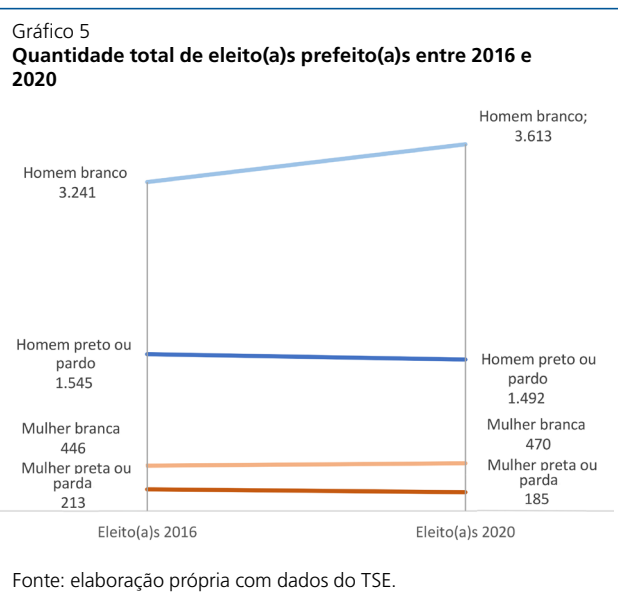
Como é possível notar pelo gráfico, os avanços percentuais foram relevantes para mulheres brancas (9,7%) e, sobretudo, para mulheres pretas e pardas (23,1%). No entanto, tais avanços se perdem no cômputo geral quando olhamos para o incremento em pontos percentuais (1,1 p.p. para mulheres brancas e 1,3 p.p. para mulheres negras). Supondo que as mulheres negras, por exemplo, continuem avançando nessa mesma velocidade a cada eleição, o que já seria inusitado, levaríamos cerca de 20 pleitos (80 anos) para que elas alcançassem o percentual de representação política equivalente à sua participação na população.

PREFEITOS E PREFEITAS

Se houve avanços, ainda que tímidos, na representatividade racial e de gênero nas eleições legislativas de 2020, o mesmo não vale para as eleições executivas. O já sobre-representado contingente de homens brancos avançou ainda mais sobre as prefeituras, reduzindo o pequeno espaço ocupado por pessoas pretas e pardas. Como é possível notar no gráfico a seguir, homens brancos perfizeram 54,5% das candidaturas às prefeituras em 2016, subindo para 57,8% em 2020. Depois das eleições, esses ocuparam 59% das prefeituras em 2016 e 62,3% em 2020.



Em termos absolutos, isso implica que a quantidade de prefeituras ocupadas por homens negros, mulheres negras e mulheres brancas permaneceu razoavelmente constante, enquanto os homens brancos obtiveram mais 372 prefeituras. Isso implica um avanço de 11,5% ou 3,3 pontos percentuais entre 2016 e 2020, conforme o gráfico a seguir.



CONCLUSÕES

É difícil mensurar em que medida os tímidos avanços alcançados se devem às mudanças na distribuição do financiamento de campanha. Contudo, é possível conjecturar que seu impacto foi pequeno, ao menos nas eleições municipais. As chances eleitorais da população negra pouco se alteraram, ainda que a de homens brancos tenham diminuído. Isso não quer dizer, porém, que a decisão do TSE seja inócua. Devemos ter em mente que os recursos de campanha costumam ter efeitos limitados nas eleições municipais, em grande medida porque a gigantesca maioria das candidaturas não acessa nenhum recurso. Isso se deve ao fato de que a quantidade total de candidaturas é infinitamente maior do que aquela alcançável pelos recursos dos fundos partidário e eleitoral. Isso faz com que os partidos políticos atuem estrategicamente concentrando seus investimentos nas candidaturas à prefeitura de municípios maiores.

Algumas medidas podem aumentar as chances eleitorais de candidaturas de mulheres, negros e negras. Em primeiro lugar, é preciso criar uma cota para pessoas pretas e pardas nas listas partidárias, a exemplo do que já ocorre com gênero. Embora negro(a)s sejam maioria dentre as candidaturas, a sua distribuição ainda é muito desigual entre os partidos políticos e particularmente diminuta nos partidos maiores. Um piso de 30% para cada grupo racial ajudaria a incrementar a quantidade de pessoas pretas e pardas sobretudo nos partidos maiores.

Em segundo lugar, é preciso reduzir o número de candidaturas nas eleições brasileiras. Em grande medida por conta da aprovação de cotas de gênero, os partidos políticos aumentaram a quantidade de candidaturas que podem ser lançadas por eleição para 150%. Como resultado, milhares de candidatos disputam nas grandes cidades algumas dezenas de vagas, o que cria inúmeras antinomias. Uma delas é o fato de que algo em torno de 70% a 80% das candidaturas não terem nenhuma chance eleitoral, figurando nas listas apenas para ajudar a legenda a alcançar ou multiplicar o quociente

eleitoral do partido. Ademais, o elevado número de candidaturas combinado ao cada vez mais curto tempo de campanha dificulta a escolha de quem vota ao aumentar o custo de obtenção de informações dos concorrentes.

Em terceiro lugar, candidaturas negras ao executivo federal, estadual e municipal devem possuir medidas de incentivo específicas. O entendimento predominante nos tribunais eleitorais é que a regra de distribuição de financiamento vale também para candidaturas à prefeitura. No caso das cotas de gênero, isso levou à colocação de mulheres como candidatas à vice-prefeitas em chapas encabeçadas por homens, justificando o desvio de recursos das eleições legislativas. É preciso separar as resoluções que buscam aumentar as chances eleitorais de minorias políticas nas eleições legislativas daquelas concorrendo a postos executivos.

Em quarto e último lugar, não podemos retirar do horizonte medidas mais ousadas para a representação de minorias políticas. Embora seja mais complexa, a aplicação de cotas no nosso sistema eleitoral (proporcional e de lista aberta) não pode ser descartada. Além do rol de procedimentos mencionados até aqui, duas propostas nesse sentido chamam a atenção: a ideia de distritos virtuais e escalonamento na ocupação das vagas. No sistema de escalonamento de ocupação de vagas, sempre que um partido ultrapassar um número predeterminado de vagas, ele terá que respeitar percentuais de representação de homens pretos/pardos, mulheres pretas/pardas e mulheres brancas. Caso isso não ocorra “naturalmente”, um homem branco será substituído pelo membro mais votado dos três grupos acima. Assim, a cada um número determinado de vagas conquistadas por um partido, membros de grupos desfavorecidos ganhariam espaços mínimos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, C. (2001). Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, 9(1).

Bird, K. (2014). Ethnic quotas and ethnic representation worldwide. *International Political Science Review*, 35(1), 12-26.

Bueno, N., & Dunning, T. (2017). Race, Resources, and Representation: Evidence from Brazilian Politicians. *World Politics*, 69(2), 327-365.

Campos, L. A., & Machado, C. (2017). O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, 25(61), 125-142.

Campos, L. A., & Machado, C. (2020). *Raça e Eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk.

Gaxie, D. (2012). As lógicas do recrutamento político. *Revista Brasileira de Ciência Política*(8), 165-208.

Gonzalez, L., & Hasenbalg, C. A. (1982). *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero.

Hasenbalg, C. A. (1979). *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.

Hasenbalg, C. A., Silva, N. d. V., & Lima, M. (1999). *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro, RJ: Contra Capa Livraria.

Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics*, 2(3), 439-458.

Machado, C. A., Campos, L. A., & Recch, F. (2019). Race and Competitiveness in Brazilian Elections: Evaluating the Chances of Black and Brown Candidates through Quantile Regression Analysis of Brazil's 2014 Congressional Elections. *Brazilian Political Science Review*, 13(3), e0005.

Oliveira, C. L. P. (2002). O Negro e o Poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa. *CADERNO CRH*(36), 49-67.

Osório, R. G. (2008). Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In L. Jaccoud, R. G. Osório & S. Soares (Eds.), *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA.

Ribeiro, C. A. C. (2006). Classe, raça e mobilidade social no Brasil. *Dados*, 49(4), 833-873.

AUTOR

Luiz Augusto Campos é professor de Sociologia e Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e coordenador do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA).

FICHA TÉCNICA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Responsáveis:
Christoph Heuser, representante da FES no Brasil
Willian Habermann, coordenador de programas
<https://brasil.fes.de>

Contato:
fesbrasil@fes.org.br

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

RAÇA E GÊNERO NAS ELEIÇÕES DE 2020

Avanços e desafios



O fechamento de um governo de extrema-direita ao movimento negro fez com que a militância antirracista redirecionasse parte de seus esforços para o debate midiático, o poder judiciário e os partidos políticos. O cume dessa reorientação coletiva foi a aprovação por parte do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de uma resolução estabelecendo patamares mínimos de equidade na distribuição de financiamentos de campanha entre os grupos raciais brasileiros. Com validade prevista inicialmente para 2022, a regra foi antecipada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), passando a valer já em 2020.



Os avanços percentuais foram relevantes para mulheres brancas (9,7%) e, sobretudo, para mulheres pretas e pardas (23,1%). No entanto, tais avanços se perdem no cômputo geral quando olhamos para o incremento em pontos percentuais (1,1 p.p. para mulheres brancas e 1,3 p.p. para mulheres negras). Supondo que as mulheres negras, por exemplo, continuem avançando nessa mesma velocidade a cada eleição, o que já seria inusitado, levaríamos cerca de 20 pleitos (80 anos) para que elas alcançassem o percentual de representação política equivalente à sua participação na população.



É difícil mensurar em que medida os tímidos avanços alcançados se devem às mudanças na distribuição do financiamento de campanha. Contudo, é possível conjecturar que seu impacto foi pequeno, ao menos nas eleições municipais. As chances eleitorais da população negra pouco se alteraram, ainda que a de homens brancos tenham diminuído. Isso não quer dizer, porém, que a decisão do TSE seja inócua. Devemos ter em mente que os recursos de campanha costumam ter efeitos limitados nas eleições municipais, em grande medida porque a gigantesca maioria das candidaturas não acessa nenhum recurso. Isso se deve ao fato de que a quantidade total de candidaturas é infinitamente maior do que aquela alcançável pelos recursos dos fundos partidário e eleitoral. Isso faz com que os partidos políticos atuem estrategicamente concentrando seus investimentos nas candidaturas à prefeitura de municípios maiores.

Para mais informações sobre o tema, acesse:

<https://brasil.fes.de>