

**AFROCONVENIÊNCIA ELEITORAL NO BRASIL: NOTAS SOBRE AS SUSPEITAS DE FRAUDE NAS DECLARAÇÕES RACIAIS DE 2022.****ELECTORAL AFROCONVENIENCE IN BRAZIL: NOTES ABOUT THE SUSPICIONS OF FRAUD IN THE 2022 RACIAL DECLARATIONS.****Lucas de Santana Módolo<sup>1</sup>**

**RESUMO:** O artigo analisa o fenômeno da afroconveniência na perspectiva do último pleito eleitoral no Brasil (2022). No ano em referência, os brasileiros receberam a notícia de que os parlamentos se tornaram mais diversos, sobretudo no que diz respeito à representatividade racial entre os candidatos eleitos para a nova legislatura. A novidade, no entanto, tem sido acompanhada com certa desconfiança por parte de representantes do movimento negro brasileiro, que notou o aumento do número de candidatos que mudaram sua declaração racial no ano de vigência das regras para fomentar o aumento de candidaturas negras pelos partidos políticos. O artigo apresenta, primeiramente, o contexto da instituição de ações afirmativas para pessoas negras nas eleições brasileiras e os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a respeito do comportamento alarmante de candidatos que promoveram a alteração de sua declaração racial, sendo beneficiados pela medida afirmativa. Ao final, são propostas reflexões sobre os meios para impedir a prática de fraudes raciais nesses ambientes. O estudo defende que os dados oficiais do TSE apontam para uma conjuntura de suspeita de fraude racial na disputa eleitoral e anuncia a necessidade de os órgãos eleitorais instituírem controles antifraude para garantir que as ações afirmativas instituídas recentemente tenham serventia exclusiva às vítimas do racismo no Brasil, assim entendidos aqueles que são socialmente percebidos como negros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Afroconveniência. Ações afirmativas. Eleições. Declaração de raça. Fraude.

**ABSTRACT:** The article analyzes the phenomenon of afroconvenience from the perspective of the last election in Brazil (2022). In the year in reference, Brazilians have received news that national parliaments became more diverse, especially regarding to racial issue among the candidates elected to the new legislature. The news, however, has been accompanied with a certain suspicion by members of the Brazilian black movement, who noted the increase in the number of candidates who changed their racial declaration in the first year of implementation of the affirmative policy to encourage black candidacies by political parties. The article presents, primarily, the context of the institution of affirmative actions for black people in the Brazilian elections and the official data of the Brazilian Superior Electoral Court (BSEC) regarding the alarming behavior of candidates who promoted the alteration of their racial declaration, being benefited by the affirmative policy. At the end, the article proposes reflections about the racial fraud prevention in these environments. The study argues that official data from the BSEC point towards the situation of suspicious racial fraud in the electoral dispute and announces the need of electoral institutions to implement anti-fraud controls to ensure that affirmative policy is

<sup>1</sup> Advogado e Mestrando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

being something exclusive for the victims of racism in Brazil, who are socially perceived as black.

**KEYWORDS:** Afroconvenience. Affirmative action. Elections. Self-declaration of race. Fraud.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Novas ações afirmativas no pleito eleitoral brasileiro. 2. Dados recentes do Tribunal Superior Eleitoral sobre alteração de declaração racial. 3. Reflexões sobre o controle antifraude das ações afirmativas no processo eleitoral. 4. Conclusão. Referências

**SUMMARY:** Introduction. 1. New affirmative actions in the Brazilian electoral process. 2. Recent data from the Brazilian Superior Electoral Court about the changing racial declarations. 3. Reflection about the anti-fraud control of affirmative actions in the electoral process. 4. Conclusion. References.

## **Introdução.**

Afroconveniência é um termo cunhado por representantes do movimento negro<sup>2</sup> para se referir a comportamentos fraudulentos praticados geralmente por pessoas brancas com o objetivo de se beneficiar de proveitos destinados à população negra.<sup>3</sup> Embora o termo ainda não seja reconhecido pelos dicionários da língua portuguesa, ele tem ganhado força na linguagem antirracista, em vista do crescimento de casos de fraudes nas disputas públicas que contêm ação afirmativa em favor de minorias raciais.

Diante de benefícios afirmativos concretos, sendo o programa de cotas raciais o mais conhecido no país, os afroconvenientes se aproveitam do caráter subjetivo da autodeclaração de sua identidade racial e da ausência de mecanismos de detecção de fraude para acessar vantagens que foram pensadas especificamente para atender à população negra. Também é comum entre eles a alegação de que são beneficiários da política afirmativa porque seus pais ou seus avós são pessoas negras<sup>4</sup>, associando sua negritude ao critério da ascendência

---

<sup>2</sup> Neste artigo, movimento negro deve ser compreendido como a agregação de pessoas fundamentada na oposição às desigualdades e às subordinações raciais existentes na sociedade brasileira, definição também adotada por Michael George Hanchard. In: *Orfeu e o poder: o movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988)*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

<sup>3</sup> O termo “afroconveniência” tem sido usado por muitos acadêmicos e especialistas em relações raciais, como fez Zizele Ferreira dos Santos, em entrevista para “O Livre”, cf.: AGUIAR, Ednilson. Candidatos brancos são acusados de fraudar cotas raciais na UFMT. *O Livre*, Cuiabá/MT, 08 fev. 2018. Disponível em: <<https://olivire.com.br/candidatos-brancos-sao-acusados-de-fraudar-cotas-raciais-na-ufmt-2/>>. Acesso em 26 de janeiro de 2023.

<sup>4</sup> Sobre a situação, a educadora Maria Conceição Lopes Fontoura explica que há uma grande quantidade de candidatos às vagas afirmativas no país que “*tiram a vovó e o vovô do armário*”, trazendo fotos de pessoas negras de sua família para “comprovar” que são beneficiários da política pública, não mostrando qualquer constrangimento por estar roubando oportunidades de quem sofre discriminações diárias na sociedade brasileira. Para mais, veja: *Tirando a vovó e o vovô do armário*. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; JUNIOR, Paulo Roberto Faber (orgs.). *Heteroidentificação e cotas raciais: metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS, 2018, p. 108.

ou do vínculo sanguíneo.<sup>5</sup> Esse é um comportamento percebido nos vestibulares para ingresso em universidades públicas de todo o país, nos concursos públicos de diferentes administrações brasileiras e, mais recentemente, no pleito eleitoral.

As eleições de 2022 foram encerradas e são muitas as notícias de que o parlamento brasileiro se tornou mais diverso.<sup>6</sup> Segundo dados do próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 14.712 pessoas autodeclaradas negras (a soma de pretos e pardos) apresentaram candidaturas para os diversos cargos eletivos<sup>7</sup>, o que representa um pouco mais de 50% dos candidatos em todo o país. Entre os congressistas eleitos – 513 deputados e 27 senadores –, 141 se autodeclararam negros.<sup>8</sup> De fato, esses são números a se comemorar, sobretudo pelo fato de os parlamentos brasileiros carregarem consigo um estigma de serem poucos representativos da sociedade, que é de maioria negra e feminina.

Estes dados, no entanto, têm sido acompanhados de muita desconfiança por parte de representantes do movimento negro, que demonstra certa resistência em reconhecer o aumento da diversidade nos parlamentos.<sup>9</sup> Tal desconfiança foi gerada pela notícia de que muitos candidatos promoveram alteração de sua declaração racial no ano corrente, não coincidentemente, em um ano em que passaram a valer regras afirmativas para fomentar o aumento de candidaturas negras pelos partidos políticos brasileiros em disputas eleitorais.

---

<sup>5</sup> OSORIO explica que, se fosse viável fazer exames de sangue ou testes de DNA para verificar uma suposta ascendência africana entre os brasileiros, provavelmente seria descoberto que a proporção de pessoas "afrodescendentes" é muito maior do que o indicado pelos dados oficiais do IBGE (que agregam pessoas autodeclaradas pretas e pardas). Isso não significa, contudo, que todas elas estão sujeitas ao racismo no Brasil, uma vez que as práticas racistas no país não são motivadas a partir de informações genéticas. Para mais, veja: OSORIO, Rafael Guerreiro. *O sistema de classificação de cor ou raça do IBGE*. Brasília: IPEA, 2003, p. 12.

<sup>6</sup> Como exemplo, vale menção à matéria do portal de notícias da Câmara dos Deputados intitulada "Número de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado". Disponível em: <[camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/](https://camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/)>. Acesso em 26 de janeiro de 2023.

<sup>7</sup> Este número considera as candidaturas apresentadas para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital.

<sup>8</sup> Para mais, ver: Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>9</sup> Intelectuais e representantes do movimento negro, como Samuel Vida, Jorge X, Najara Costa, Frei Davi, Gleidson Dias, Silvane Silva, Vinícius Silva Silva, Vilma Reis e Eldon Neves, já se posicionaram a respeito da suspeita de fraudes nas declarações raciais dos candidatos eleitos em 2022, em entrevistas e matérias jornalísticas amplamente veiculadas pela imprensa. Sobre o tema, importa menção às reportagens: Portal G1, "Para evitar fraude, candidatos que se declaram pretos e pardos devem ser testados por comissão habilitada, defende professor de Direito", 06/10/22. Disponível em: <<https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2022/10/06/para-evitar-fraude-candidatos-que-se-declaram-pretos-e-pardos-devem-ser-testados-por-comissao-habilitada-defende-professor-de-direito.ghtml>>. Acesso em 26 de janeiro de 2023; Portal Alma Preta, "Prazo para ACM responder sobre acusação de abuso de poder se encerra nesta sexta (14)", 13/10/22. Disponível em: <<https://almapreta.com/sessao/politica/prazo-para-acm-neto-responder-sobre-acusacao-de-abuso-de-poder-se-encerra-nesta-sexta-14>>. Acesso em 26 de janeiro de 2023; e Portal Extra Classe, "Movimento negro alerta para risco de fraude em autodeclarações de candidatos", 18/11/2022. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/movimento/2022/11/movimento-negro-alerta-para-risco-de-fraude-em-autodeclaracoes-de-candidatos/>>. Acesso em 26 de janeiro de 2023.

Há uma suspeita de que candidatos políticos tenham deliberadamente optado por mudar sua declaração racial de maneira fraudulenta, com finalidades escusas, para que pudessem usufruir das vantagens hoje presentes no ordenamento brasileiro em favor da população negra<sup>10</sup>.

Neste artigo, será analisado o fenômeno da afroconveniência na perspectiva do pleito eleitoral de 2022. O seu propósito é organizar informações sobre a possibilidade de a disputa eleitoral do referido ano ter sido tomada por casos de fraude no que diz respeito à declaração racial dos candidatos a cargos eletivos, notadamente o cargo de Deputado Federal e, com isso, explorar a conjuntura do problema e das possibilidades de solução por meio da implantação de controles antifraude. Será apresentada uma breve explicação das recentes ações afirmativas criadas para as disputas eleitorais nos últimos anos, os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral a respeito do aumento do número de candidatos que se autodeclararam pretos e pardos e reflexões sobre o controle para impedir a prática de fraudes nos próximos processos eleitorais. Os dados apresentados neste estudo foram obtidos por meio de solicitações formais ao sistema de acesso à informação do TSE e junto ao Portal de Dados Abertos do referido tribunal. Em termos de conclusão, o estudo aponta uma conjuntura de suspeita de fraudes no último pleito eleitoral brasileiro e chama a atenção para a necessidade de o Tribunal Superior Eleitoral implementar controles antifraude eficazes para proteção da ação afirmativa e para garantia de diversidade nas ocupações públicas do país.

## **1. Novas ações afirmativas no pleito eleitoral brasileiro.**

O cenário de desigualdade racial no parlamento brasileiro, bem como em outros postos profissionais do país, não é uma novidade entre os pesquisadores sobre o tema.<sup>11</sup> As origens desse fenômeno, como se sabe, remontam ao processo histórico de afirmação da supremacia racial branca durante os quase quatro séculos em que o país conviveu com a escravidão, que tem sido reafirmado (e ganhado novos contornos) após o contexto da abolição

---

<sup>10</sup> Importante lembrar que o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) considera como “população negra” o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>11</sup> Ver: CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2020, 168p; e SOUSA, Marconi Fernandes. *Representação Racial da Câmara dos Deputados: Análise de Discursos Parlamentares da 49ª e 50ª Legislaturas (1991-1999)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009, 139p.



(1888)<sup>12</sup>, e que também repercute na composição dos quadros institucionais no Poder Público, nas universidades, na gestão de grandes empresas e, naturalmente, nos cargos eletivos do país.

Em 2018, embora candidatos negros (pretos e pardos) representassem quase 50% dos que concorreram a cargos da Câmara dos Deputados, entre os 513 eleitos, somente 28% se reconheciam como membros dessa categoria. Os índices do referido ano indicam, ainda, que candidaturas negras receberam o menor investimento das agremiações partidárias na disputa eleitoral. Em 2018, mulheres negras representaram o grupo mais subfinanciado pelas agremiações (5,7% do montante total), seguido pelo grupo de homens negros (16,7% do montante total).<sup>13</sup> Esses dados, naturalmente, indicam que, ao menos em 2018, pessoas negras tiveram menos chances de serem eleitas, por receberem quantidades pouco expressivas de financiamento de suas legendas e por serem preteridas em espaços de divulgação de suas candidaturas.

Foi a partir deste panorama que a Justiça Eleitoral foi chamada a se posicionar sobre a necessidade de implementar ações afirmativas para incrementar a diversidade racial nos cargos do Poder Legislativo. Uma das pioneiras desta discussão, Benedita da Silva, Deputada Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, apresentou em 2019 uma consulta do Tribunal Superior Eleitoral<sup>14</sup>, solicitando um posicionamento do órgão a respeito de 4 (quatro) temas:

- 1) A possibilidade de o TSE garantir que as candidatas negras recebam 50% dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas<sup>15</sup>;
- 2) A possibilidade de o TSE instituir reserva de vagas de 30% a pessoas negras entre as candidaturas de cada partido político;

---

<sup>12</sup> JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008, p. 133.

<sup>13</sup> RAMOS, Luciana de Oliveira (et al.). *Candidatas em jogo [recurso eletrônico]: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política*. São Paulo: FGV Direito SP, 2020, pp. 14 e 67.

<sup>14</sup> Há uma série de iniciativas no mesmo sentido que antecederam à atuação de Benedita da Silva, a exemplo da apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 160, de 2013, de autoria do Senador João Capiberibe, pelo qual pretendeu-se a destinação de no mínimo cinco por cento dos recursos do Fundo Partidário para promoção da participação política de “afrodescendentes”.

<sup>15</sup> Em 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os partidos deveriam destinar o mínimo de 30% de recursos do fundo partidário para candidaturas femininas. No mesmo ano, o TSE decidiu que o mesmo percentual do fundo eleitoral e dos recursos de campanha, como tempo de propaganda de rádio e televisão, também deveriam ser destinados para as candidatas. Para mais, veja: STF, ADI nº 5617/DF, relatada pelo Ministro Edson Fachin, julgada em 15 de março de 2018; e TSE, Consulta nº 0600252-18/DF, relatada pela Ministra Rosa Weber, julgada em 15 de agosto de 2018.

3) A possibilidade de o TSE determinar custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes pelo menos 30% do total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); e

4) A possibilidade de o TSE garantir tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão na exata proporção das candidaturas de homens brancos e negros apresentadas pelas agremiações, reservando aos negros pelo menos 30% do total de tempo.

A partir dos temas anunciados, a proposta da iniciativa era extrair um posicionamento afirmativo do TSE, para promover o constrangimento de partidos políticos a se dedicarem verdadeiramente à eleição de pessoas negras no país. A consulta foi relatada pelo Ministro Roberto Barroso, que respondeu afirmativamente a 3 (três) dos 4 (quatro) quesitos listados acima.<sup>16</sup>

Quanto ao primeiro deles, o TSE reconheceu que o grupo de mulheres negras merece atenção específica da corte, observando que as ações afirmativas destinadas genericamente às mulheres não tem alcançado, com a efetividade esperada, o grupo de mulheres negras, que, mesmo diante de medidas afirmativas, permanecem sendo prejudicadas com o subfinanciamento pelas legendas. Diante disso, decidiu-se que os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC, bem como o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Quanto ao segundo quesito, que pleiteava reserva de vagas em percentagem fixa em favor de candidaturas negras, o TSE não reconheceu sua competência para tratar do tema e apresentou resposta negativa, nos seguintes termos:

Compete prioritariamente ao Congresso Nacional estabelecer política de ação afirmativa apta a ampliar a participação política de minorias não-brancas, atendendo ao anseio popular e à demanda constitucional por igualdade. À míngua de uma norma específica que institua ação afirmativa nessa seara, o Poder Judiciário não deve ser protagonista da sua formulação. Isso, porém, não quer dizer que não haja papel algum a desempenhar. É legítima a atuação do Poder Judiciário para assegurar direitos fundamentais de grupos historicamente vulneráveis, como mulheres e negros ou homossexuais, contra discriminações, diretas ou indiretas. Assim, o TSE pode e deve atuar para impedir que a ação afirmativa instituída pela Lei nº 9.504/1997 produza discriminações injustificadas e perpetue a desigualdade racial.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Para mais, ver: Tribunal Superior Eleitoral, Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, Classe 11551, Brasília, Distrito Federal, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, julgada em 25 de agosto de 2020.

<sup>17</sup> Ver: Tribunal Superior Eleitoral, Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, julgada em 25 de agosto de 2020, p. 4, grifos nossos.

Mesmo negando assegurar reserva de vagas na escala de 30% a todos os partidos políticos com interesse em participar das eleições<sup>18</sup>, o Tribunal apresentou resposta afirmativa em relação aos dois últimos quesitos, indicando que os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Em resumo, por meio da resposta à consulta apresentada por Benedita da Silva, o Tribunal Superior Eleitoral criou regramentos para fomentar o aumento de candidaturas negras pelos partidos políticos brasileiros em disputas eleitorais.

Estas regras estavam programadas para entrar em vigor apenas nas eleições de 2022, mas, diante de provocação apresentada ao STF pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o ministro Ricardo Lewandowski determinou a aplicação imediata, ainda em 2020, dos incentivos às candidaturas de pessoas negras definidas pelo TSE, nos seguintes termos:

(...) IV - No caso dos autos, é possível constatar que o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal. Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter eminentemente procedimental, com o elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos.<sup>19</sup>

Um ano após a decisão do Tribunal, uma nova mudança eleitoral foi implementada. Por meio da Emenda Constitucional nº 111, aprovada no Congresso Nacional em setembro de 2021, foi determinado que, para fins de distribuição de recursos do fundo eleitoral entre os partidos políticos, será feita a contagem em dobro dos votos dados a candidaturas negras, nas eleições realizadas de 2022 a 2030.

Atualmente, a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) estabelece que 35% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, proporcionalmente ao percentual de votos por ele obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (artigo 16-D, inciso II). A Emenda Constitucional nº 111 surge

---

<sup>18</sup> Atendendo à orientação do Tribunal Superior Eleitoral, que reconheceu a competência do Poder Legislativo para lidar com a matéria, a deputada federal Benedita da Silva apresentou à Câmara dos Deputados o PL nº 4041/2020, que propõe a alteração das Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), a fim de promover candidaturas étnico-raciais e assegurar recursos e tempo de rádio e televisão em proporções equivalentes.

<sup>19</sup> Ver: Supremo Tribunal Federal, Medida cautelar na ADPF nº 738/DF, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, j. 24 de setembro de 2020.

para modificar esse regramento, prescrevendo que, até o processo eleitoral de 2030, os votos dados a candidatos negros à Câmara serão contados em dobro na definição das cotas do fundo eleitoral.

Sobre a novidade afirmativa trazida pela Emenda Constitucional, SANTOS e BORGES argumentam ter havido um forte diálogo institucional entre os Poderes da República em prol da instituição das ações afirmativas:

(...) Com efeito, o que parece ter havido nesse caso foi um diálogo institucional informal entre os Poderes Judiciário e Legislativo, sendo provável que a atuação daquele impulsionou ou desbloqueou as vias de ação do constituinte derivado para dispor sobre a matéria. Por isso, é correto afirmar que a decisão proferida pelo TSE não apenas criou política pública como ampliou a visibilidade da baixa representatividades de alguns segmentos sociais, fazendo com que a sociedade e o próprio Poder Legislativo refletissem sobre a questão e estabelecesse política afirmativa, de envergadura constitucional, em prol desses grupos.<sup>20</sup>

As duas reformas eleitorais refletem diretamente a pressão feita institucionalmente para alcançar maior diversidade entre os representantes do Poder Legislativo. Na primeira delas, candidaturas negras teriam isonomia quanto ao acesso dos recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV. Na segunda, cada voto dado a uma pessoa negra, independentemente de sua legenda, seria contado em dobro para fins de distribuição da verba do fundo eleitoral. Se lidas conjuntamente, as reformas atuam para garantir uma real dedicação das agremiações partidárias em torno da eleição de candidatos negros, compartilhando a preocupação em garantir maior representatividade racial entre os representantes políticos do país. Indiretamente, as mudanças também podem constranger os partidos políticos mal-intencionados que projetam candidaturas com esse perfil sem a preocupação de torná-las verdadeiramente competitivas.

## **2. Dados recentes do Tribunal Superior Eleitoral sobre alteração de declaração racial<sup>21</sup>.**

Desde 2014, o Tribunal Superior Eleitoral utiliza a autodeclaração como único meio

---

<sup>20</sup> SANTOS, Yago da Costa Nunes dos; BORGES, Lázaro Alves. Ação afirmativa de destinação de cotas do fundo eleitoral e do direito de antena para candidaturas de pessoas negras. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, [S. l.], v. 14, n. 1, 2022, p. 35. Disponível em:

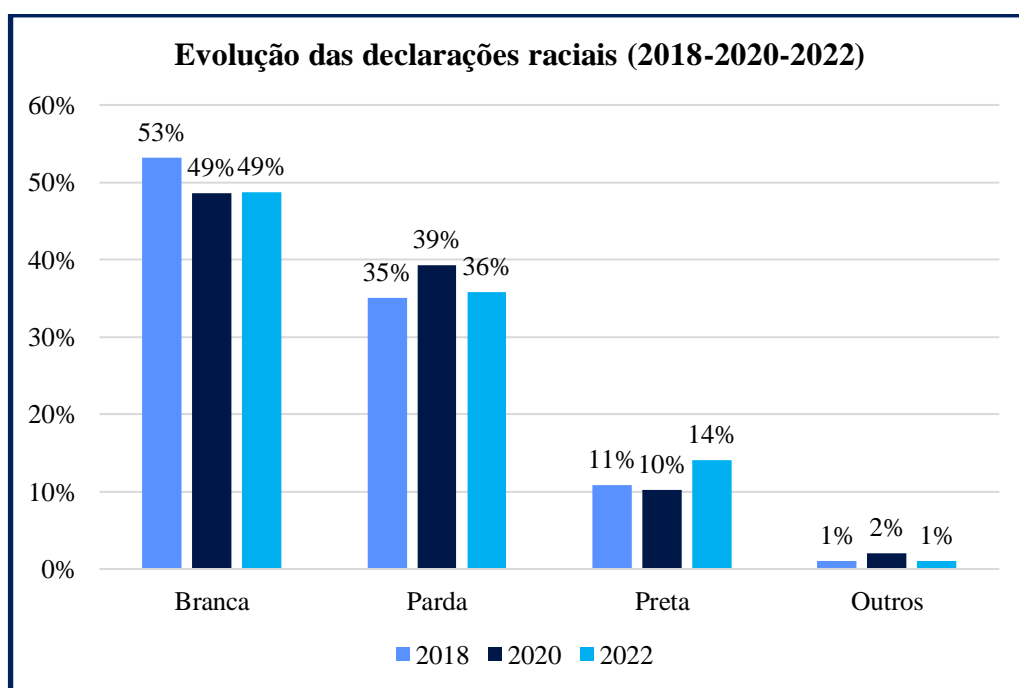
<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/24703>. Acesso em: 15 nov. 2022.

<sup>21</sup> O tratamento dos dados apresentados neste capítulo contou com a colaboração de Karla de Santana Módolo, pós-graduanda em contabilidade (International Financial Reporting Standards) pela Universidade de São Paulo e contadora formada pela Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (contato: karlasmodolo@gmail.com).



para coletar informações de cor e raça dos candidatos a cargos eletivos. No preenchimento do Formulário de Registro de Candidatura, os candidatos podem apresentar declaração como preto, pardo, branco, indígena, amarelo, ou então não informar sua autodeclaração. Os candidatos que apresentam declaração de pertencimento racial como “preto” ou “pardo” (ambas categorias do grupo racial “negro”, conforme estabelece o Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288/2010) são contabilizados como beneficiários potenciais dos direitos relativos às ações afirmativas recém instituídas para favorecer minorias étnico-raciais.

Se comparados os últimos três pleitos eleitorais no Brasil, é possível notar movimentações no que diz respeito às mudanças de declaração racial prestada pelos candidatos, em especial para as categorias de pessoas negras. No gráfico destacado abaixo, consta uma demonstração da evolução das declarações prestadas por candidatos a cargos eletivos nas disputas de 2018, 2020 e 2022, considerando apenas os que tiveram candidaturas confirmadas pelo TSE:



Fonte: Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração Própria

Como constatado acima, as declarações dos candidatos como pessoa branca sofrem uma redução a partir de 2020, ano em que foi conquistada a regra da proporcionalidade na distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC, bem como do tempo de rádio e TV em favor das candidaturas negras. Entre as candidaturas negras, por outro lado, é possível notar um aumento. Em números absolutos, o grupo de pretos e pardos passou de 11.815, em

2018, para 13.018 na disputa de 2022, onde 26.152 pessoas apresentaram candidaturas para cargos eletivos. Os dados indicados como “outros” no gráfico representam a soma das candidaturas apresentadas por autodeclarados indígenas, amarelos e pessoas que não apresentaram qualquer declaração de raça nos anos indicados.

O caráter subjetivo da autodeclaração, que confere ampla liberdade aos candidatos para que escolham como preferem ser enquadrados, somado à ausência de mecanismos para conferir a autenticidade dessas alegações, não permite afirmar que o crescimento das declarações raciais entre pretos e pardos representa uma efetiva melhora na diversidade racial dos candidatos do país. O fato de muitas dessas declarações terem sido prestadas por pessoas que, em pleitos anteriores, se apresentavam perante a Justiça Eleitoral como brancas aumenta a suspeita de que ao menos parte dessas declarações tem caráter fraudulento. Não se pode supor que todas as mudanças de declaração racial no período recente tenham motivação ilegal,<sup>22</sup> mas, considerando que a maioria delas ocorreu justamente no ano em que se fortaleceram as ações afirmativas, a situação gera dúvida razoável de que ao menos parte delas possui caráter fraudulento.

Essa alegação decorre de uma investigação das informações de declaração racial presentes no Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral, sistema do TSE que organiza a relação de todos os candidatos a cargos eletivos, com informações de nome, partido político, cargo disputado, raça declarada e outros. A referida investigação teve como propósito atestar os cenários de possibilidades de fraude na declaração racial, em vista da instituição de ações afirmativas para pessoas negras no processo eleitoral.

Para este levantamento, foi realizado o cruzamento de dados de declaração racial apresentados por candidatos brancos, pardos e pretos nos anos de 2018, 2020 e 2022. As estatísticas apresentadas levam em consideração os seguintes quesitos:

1) As amostras comparam dados de raça apresentados por candidatos que concorreram nos pleitos combinados de 2018 e 2022 (**Cenário 1**) e de 2020 e 2022 (**Cenário 2**);

---

<sup>22</sup> Há algumas motivações que podem ter contribuído com o aumento do índice de mudanças das declarações raciais entre os brasileiros, a exemplo do próprio crescimento da percepção de sua identidade racial entre os candidatos a cargos eletivos no país. Essa não é uma hipótese totalmente infundada, visto que, desde 2020, há no mundo todo o acirramento das discussões a respeito do racismo e do antirracismo. As repercussões envolvendo o assassinato de George Floyd, em Minneapolis, nos Estados Unidos, o crescimento do movimento derrubacionista na Europa e, no Brasil e os impactos da pandemia de Covid-19, especialmente em relação à população negra, são ilustrativas da maneira como o debate público em torno da pauta se ampliou, podendo ter levado parcela dos brasileiros a, legitimamente, se reconhecer como alvo de discriminações raciais.

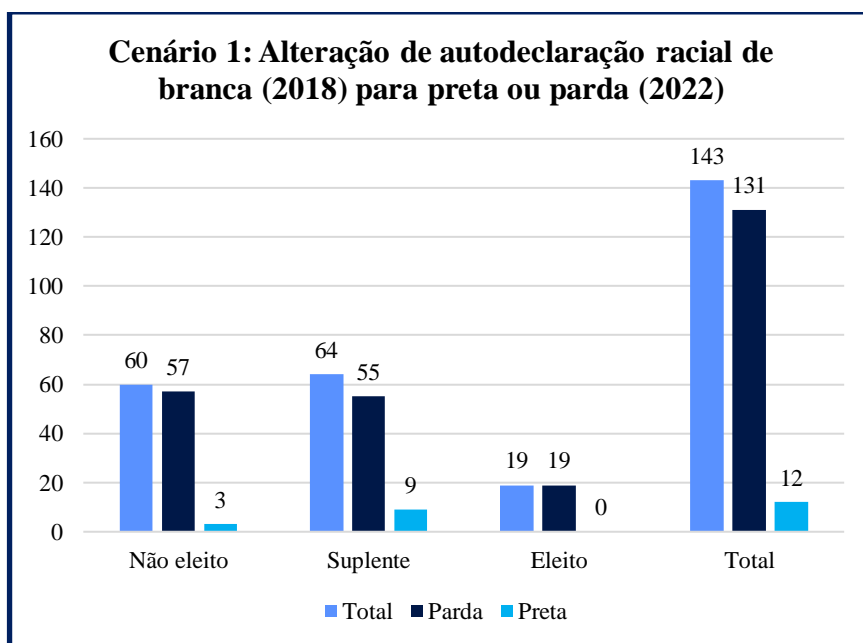
2) Referente ao Cenário 1, foram considerados os candidatos autodeclarados brancos que disputaram qualquer cargo eletivo em 2018 e que, em 2022, apresentaram declaração racial como “preto” ou “pardo” para disputar uma vaga da Câmara dos Deputados;

3) Referente ao Cenário 2, foram considerados os candidatos autodeclarados brancos que disputaram qualquer cargo eletivo em 2020 e que, em 2022, apresentaram declaração racial como “preto” ou “pardo” para disputar uma vaga da Câmara dos Deputados;

4) Os candidatos que apresentaram declaração racial como preto ou pardo no pleito de 2022 e que, em ambos os pleitos pretéritos (2018 e 2020), apresentaram declaração como branco foram considerados apenas no Cenário 1;

5) Os dados analisados consideraram candidatos que tiveram suas candidaturas confirmadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, independentemente de terem sido eleitos ou não. As candidaturas indeferidas e/ou consideradas inaptas pela Justiça Eleitoral não entraram em nenhuma das amostras.

No que diz respeito ao Cenário 1, que analisou a relação de candidatos (a qualquer cargo eletivo)<sup>23</sup> que se autodeclararam brancos na disputa de 2018 e que promoveram mudança da declaração racial para preto ou pardo no ano de 2022 para disputar uma vaga da Câmara dos Deputados, tem-se a seguinte conjuntura:

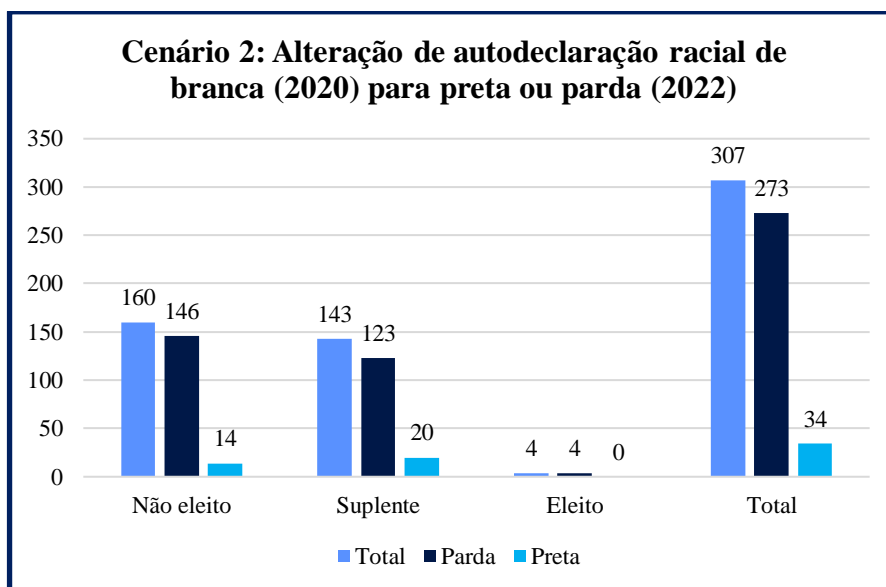


<sup>23</sup> No pleito de 2018, os cargos políticos em disputa eram os de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital.

Fonte: Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração Própria

Como se observa do quadro destacado acima, dentre as candidaturas a uma vaga na Câmara dos Deputados analisadas no Cenário 1, 143 foram protagonizadas por pessoas que mudaram sua declaração de raça para o pleito de 2022, sendo 131 de branco para pardo e 12 de branco para preto. Ao todo, 19 pessoas que promoveram a mudança de declaração racial foram eleitas em 2022.

Quanto ao Cenário 2, que analisou a relação de candidatos (a qualquer cargo eletivo) que se autodeclararam brancos na disputa de 2020 e que promoveram mudança da declaração racial para preto ou pardo no ano de 2022 para disputar uma vaga da Câmara dos Deputados, tem-se uma conjuntura mais alarmante:



Fonte: Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração própria.

À vista do gráfico, as mudanças de declaração racial entre 2020 e 2022 são ainda mais expressivas que as demonstradas no Cenário 1, totalizando 307 das candidaturas ao cargo de Deputado Federal. Dentre essas, apenas 4 pessoas foram eleitas.

Importante lembrar que os proveitos afirmativos decorrentes das reformas eleitorais narradas no capítulo anterior não levam em consideração a vitória ou a derrota dos candidatos na eleição, mas a mera aceitação da candidatura pela Justiça Eleitoral.<sup>24</sup> Em outras palavras, as

<sup>24</sup> Há uma série de condições de elegibilidade que devem ser confirmadas para que uma candidatura seja aceita pela Justiça Eleitoral, tanto de ordem constitucional (art. 14, § 3º, da CRFB/88), quanto de ordem legal (Lei Complementar nº 64/1990). Em caso de não cumprimento dessas condições, o candidato ainda pode participar do pleito na condição de *sub judice*, a quem se permite a prática de atos de campanha, inclusive no rádio e na televisão,

143 pessoas informadas no Cenário 1 e as 307 pessoas informadas no Cenário 2 foram beneficiadas pela política afirmativa que garante proporcionalidade na transferência de recursos, tempo de TV e rádio, além da regra que estabelece contagem em dobro dos votos dados a candidaturas negras para fins de distribuição da verba do fundo eleitoral.

Reforça-se, por fim, que os números aqui expostos consideram apenas os candidatos representados nos Cenários 1 e 2 já explicados acima. Não foram analisados neste artigo cenários de candidatos que, em 2022, se apresentaram como negros perante a Justiça Eleitoral e que, em eleições anteriores ao ano de 2018, tenham se apresentado com outra declaração racial. Também não foram analisados números de candidatos que, pela primeira vez em 2022, apresentaram declaração racial eventualmente controversa.<sup>25</sup>

### **3. Reflexões sobre o controle antifraude das ações afirmativas no processo eleitoral.**

Não seria correto inferir que todas as pessoas que promoveram a mudança da declaração racial no contexto das eleições de 2022 assim tenham agido com o propósito de se beneficiar indevidamente de um proveito afirmativo criado para minorias raciais. Uma afirmação dessa natureza deve vir acompanhada de uma análise sistemática do problema, preferencialmente feita por meio da adoção dos métodos mais recomendados para aferição da autenticidade de declarações raciais, já adotados por parcela das universidades brasileiras, onde o problema da fraude vem sendo discutido há um certo tempo<sup>26</sup>.

Este artigo, no entanto, dialoga com a suspeita manifestada pelo movimento negro nacional, que se posiciona de maneira insatisfeita com o modo pelo qual o Tribunal Superior Eleitoral conduziu a ação afirmativa no ano de 2022. Concretamente, a justiça eleitoral conferiu ampla liberdade a todos os candidatos a cargos eletivos de decidir a respeito de sua declaração racial, sem implementar qualquer mecanismo de controle para confirmar a autenticidade dessas declarações. Para além dos casos que vieram a público e que provocaram certo espanto perante a sociedade brasileira por se tratarem de situações explícitas de fraude entre candidatos a cargos

---

bem como o acesso aos fundos públicos, até que haja um posicionamento definitivo do Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>25</sup> Para um outro cenário de análise, recomenda-se a leitura de matéria publicada pela agência Alma Preta Jornalismo, que montou uma banca de heteroidentificação com especialistas para analisar o perfil racial dos 135 deputados federais autodeclarados negros. Ver: <<https://almapreta.com/sessao/politica/deputados-do-partido-de-bolsonaro-sao-os-que-mais-podem-ter-fraudado-autodeclaracao-racial-veja-lista>>. Acesso em 16 de novembro de 2022.

<sup>26</sup> Existem estudos que analisam a escalada de comissões de investigação de fraude nos últimos anos no ambiente das universidades. Veja, por exemplo: SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da ABPN*, v. 13, n. 36, Mar-Mai 2021.



eletivos<sup>27</sup>, deve haver preocupação em relação a casos que sequer foram noticiados, pois, embora pareçam episódicos, podem estar contribuindo para a completa desestruturação das políticas afirmativas em vigor no país.

Dessa forma, ainda que os dados demonstrados no capítulo anterior não anunciem com objetividade a existência de fraudes na autodeclaração racial dos candidatos que participaram das eleições em 2022, chamam atenção para a necessidade de o Tribunal Superior Eleitoral implementar controles que dialoguem com a possibilidade de prevenir e reprimir práticas fraudulentas nas eleições, pois são eles que trarão a garantia de que o propósito de inclusão racial no ambiente das posições eletivas está sendo efetivamente cumprido.

Atualmente, o Tribunal Superior Eleitoral não implementa qualquer mecanismo com esse perfil. A informação foi confirmada por meio de requerimento de informação endereçado à Ouvidoria do TSE, que respondeu defensivamente às perguntas apresentadas sobre as suspeitas de fraude raciais no último pleito eleitoral<sup>28</sup>:

Pergunta apresentada ao TSE	Resposta dada pelo TSE
1) O Tribunal Superior Eleitoral adotou alguma estratégia para identificar eventuais autodeclarações raciais fraudulentas no pleito de 2022? Em caso afirmativo, descrever qual foi a estratégia. Em caso negativo, informar se o Tribunal avalia a adoção de alguma estratégia para o próximo pleito eleitoral.	“(…) Registramos que a informação de raça/cor, tanto no cadastro eleitoral quanto no sistema de registro de candidatura é uma informação autodeclarada, e eventuais insurgências quanto a essa declaração devem ser alegadas pelo legitimados para tanto, quais sejam: MPE, agremiações e candidatos.
2) Após a finalização do pleito eleitoral de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral adotou ou avalia adotar alguma estratégia para responsabilizar os candidatos eleitos que eventualmente tenham promovido autodeclarações raciais fraudulentas?	A atuação do TSE se dá quando da promoção da participação de negros e negras na política. Para tanto o TSE criou Comissão de Igualdade Racial para ampliar participação de pessoas negras nas eleições.  (…) Informamos que constam da página do TSE na internet os dados de estatística processual de 2007 a 2022. É possível consultar o acervo geral de processos

<sup>27</sup> O caso de fraude mais comentado no pleito eleitoral de 2022 envolve um dos candidatos ao governo do Estado da Bahia, que apresentou à Justiça Eleitoral declaração de raça como "pardo", mesmo tendo um fenótipo evidentemente branco. Quando confrontado publicamente a respeito das denúncias de fraude, o candidato seguiu defendendo a legitimidade de sua declaração racial. Além de ter sido tema de dezenas de matérias jornalísticas nacionais e internacionais, o caso também foi objeto de judicialização perante a Justiça Eleitoral. Para mais, ver: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Processo nº 0602379-46.2022.6.05.0000 (Ação de investigação judicial eleitoral), de autoria de Jorge da Cruz Vieira, rel. Des. Mário Alberto Simões Hirs (ainda pendente de julgamento).

<sup>28</sup> O requerimento foi apresentado à Ouvidoria do TSE em 05 de outubro de 2022 e cadastrado sob o protocolo nº 58056805123341. A resposta prestada pelo TSE foi liberada em 25 de outubro de 2022. Para consultar, acesse: <<https://www.tse.jus.br/eleitor/servicos/ouvidoria/formulario-da-assessoria-de-informacao-ao-cidadao>>. Acesso em 12 de novembro de 2022.

<p>3) O Tribunal Superior Eleitoral recebeu alguma denúncia de fraude na autodeclaração racial prestada por candidatos durante o pleito eleitoral de 2022? Em caso afirmativo, por qual canal a denúncia foi recebida e qual foi o tratamento dado a ela? Em caso negativo, informar qual o procedimento a ser adotado pelo TSE diante de uma denúncia dessa natureza.</p>	<p>que tramitam no Tribunal e pesquisar os processos por ministro no endereço <a href="https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/estatistica-processual">https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/estatistica-processual</a>.<sup>29</sup></p> <p>(...) Informamos que não são atendidos pedidos que demandem serviços adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, nos termos do inciso II do art. 12 da Resolução-TSE nº 23.435, de 5 de fevereiro de 2015.</p>
--	--

Fonte: Ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração própria.

Entre vestibulares universitários e concursos públicos país afora<sup>30</sup>, o instrumento mais popular para remediar a prática de fraudes tem sido a banca de heteroidentificação, um colegiado de caráter administrativo, que tem como função deliberar sobre a veracidade da autodeclaração racial prestada pelos candidatos. Essa deliberação é feita a partir da observação de elementos fenotípicos que permitam a constatação de que determinado sujeito é socialmente lido como negro. Isso porque, como já amplamente argumentado pela sociologia nacional, o racismo à brasileira é o que se chama de "preconceito racial de marca"<sup>31</sup>, aquele praticado contra pessoas que carregam consigo o conjunto de características físicas que as associam a uma fisionomia “indesejável”, como o cabelo crespo, tons de pele mais escuros, lábios grossos e nariz largo e achatado etc. São aspectos fisionômicos que, quando analisados conjuntamente, geram uma reação coletiva da população, que se passa a promover discriminações raciais de maneira direta e indireta, explícita ou implicitamente, em vista da cultura racista presente na sociedade.

Embora tenha nascido na sociologia, esse entendimento já foi reconhecido no meio jurídico em algumas oportunidades. Como exemplo, importa a menção à Portaria Normativa nº 04, de 06 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que

<sup>29</sup> Anota-se que, até a data de entrega deste estudo, o endereço indicado para coleta de estatísticas processuais do TSE, ao contrário do que foi informado na resposta do órgão, não contém informações referentes ao ano de 2022 e, conseqüentemente, não possibilita o estudo de eventuais processos em trâmite na jurisdição eleitoral que tenham como objeto denúncia de autodeclaração racial fraudulenta.

<sup>30</sup> No caso dos concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal, há a Portaria Normativa nº 04, de 06 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabelece a obrigatoriedade de previsão nos editais de procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de candidatos negros.

<sup>31</sup> Oracy Nogueira, um importante sociólogo brasileiro, explica o conceito: “Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca (...)”. Para mais, ver: Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. In: *Tempo Social, Revista de sociologia da USP*, v. 19, n. 1, p. 292.

estabelece a obrigatoriedade de os concursos públicos federais adotarem bancas de heteroidentificação para aferição exclusivamente fenotípica dos candidatos aos cargos afirmativos<sup>32</sup> e a decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 186, que discutiu a constitucionalidade das cotas étnico-raciais em universidades federais, que defendeu a perspectiva do fenótipo como elemento de fruição da política pública, nos seguintes termos:

A discriminação e o preconceito existentes na sociedade não têm origem em supostas diferenças no genótipo humano. Baseiam-se, ao revés, em elementos fenotípicos de indivíduos e grupos sociais. São esses traços objetivamente identificáveis que informam e alimentam as práticas insidiosas de hierarquização racial ainda existentes no Brasil. Nesse cenário, o critério adotado pela UnB busca simplesmente incluir aqueles que, pelo seu fenótipo, acabam marginalizados. Diante disso, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade na utilização de caracteres físicos e visíveis para definição dos indivíduos afrodescendentes.<sup>33</sup>

A banca de heteroidentificação se mostra um instrumento adequado de controle antifraude, porque ressignifica o aspecto puramente subjetivo da autodeclaração, mas preservando sua importância no processo de construção da identidade negra no Brasil. Como ocorre nas universidades e nos concursos públicos da administração federal, os candidatos às vagas afirmativas seguem exercendo o direito a apresentar a declaração racial da maneira como desejam e a partir de percepções individuais relativas à sua identidade. No entanto, essas declarações passam por uma etapa de validação, feita geralmente por especialistas no tema ou então por pessoas que foram capacitadas para exercer essa função fiscalizatória.

O controle exercido pela banca também se mostra eficaz na medida que possui um perfil preventivo, agindo antes da materialização da fraude. Não havendo a validação da autodeclaração racial pela banca de especialistas, o candidato sequer chega a ter sua matrícula confirmada (no caso das universidades), ou a ter sua candidatura homologada para futura nomeação (no caso dos concursos públicos). O saldo deste controle, quando bem implementado, é a garantia de que as vagas idealizadas para as vítimas do racismo sejam propriamente ocupadas por elas, e não por quem apenas alega pertencer ao grupo racial atendido pela medida afirmativa.

---

<sup>32</sup> Sobre o tema, a norma estabelece: “Art. 9º. A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público.

§ 1º Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação.

§ 2º Não serão considerados, para os fins do caput, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais”.

<sup>33</sup> Trecho do voto do Ministro Luiz Fux na ação “STF, ADPF 186, Plenário, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, j. 26 de abril de 2012”.

Importante lembrar, no entanto, que existem diferenças substanciais entre o controle antifraude promovido no ambiente das universidades/concursos públicos e aquele pretendido para o contexto das candidaturas políticas. Isso porque, diante de cada uma das situações, a fraude produz consequências bastante distintas.

A constatação da fraude praticada por uma pessoa que ingressou em uma dada universidade pública tende a gerar medidas administrativas disciplinares contra o infrator e, no cenário mais desejado, o seu desligamento do quadro discente da instituição. A isso se dá o nome de controle *a posteriori*<sup>34</sup> ou repressivo, por atuar em contexto posterior à materialização da fraude, para reprimir a conduta indesejada. Por outro lado, a fraude praticada por um candidato efetivamente eleito para ocupar uma cadeira no Congresso Nacional e que, no paralelo da situação anterior, é penalizada com a cassação do mandato, pode representar o não aproveitamento de milhares de votos destinados à pessoa e um abalo potencial à percepção da ação afirmativa pela sociedade brasileira como um todo.

Embora a afroconveniência eleitoral atinja em maior grau o grupo de pessoas que confiou o seu voto a um candidato que agiu com desonestidade, é forçoso reconhecer que o fenômeno repercute perante a coletividade de uma maneira geral, que se vê obrigada a conviver com instituições públicas não verdadeiramente comprometidas com a superação das desigualdades raciais existentes no país. Diante dessas circunstâncias, a responsabilização dos responsáveis pela prática fraudulenta (o candidato e o partido político eventualmente conivente com a prática) deve estar conectada com as melhores práticas já desenvolvidas e testadas em outros ambientes institucionais, como as universidades e os órgãos públicos da Administração Federal, com as adaptações que se fizerem necessárias relativas ao ambiente de implementação da política. Essas questões reforçam ainda mais a necessidade de o controle antifraude no processo eleitoral ter um perfil preventivo, de modo a impedir que candidatos que tenham apresentado declaração racial fraudulenta venham a ter suas candidaturas confirmadas pela Justiça Eleitoral e, assim, sejam levados às urnas sob essas condições.

Embora o debate sobre o controle antifraude no processo eleitoral ainda careça de um amadurecimento metodológico pelo próprio TSE, é importante reconhecer a criação feita pelo órgão da Comissão de Promoção de Igualdade Racial, no mesmo contexto de implementação e observação das ações afirmativas presentes no ordenamento. Instituída por meio da Portaria nº 230/2022, a comissão objetiva elaborar estudos e projetos para ampliar a

---

<sup>34</sup> Odete Medauar define como controle *a posteriori* aquele que incide sobre decisões já tomadas, embora nem sempre executadas e, como exemplos, menciona os atos de aprovação, suspensão e anulação. Para mais, veja: *Controle da administração pública*. 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 99.

participação da população negra no processo eleitoral, por meio do planejamento de ações que visem o fortalecimento do exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva da população negra; do planejamento de ações com a finalidade de combater o preconceito racial no processo eleitoral; e do acompanhamento das ações propostas pelo órgão.

Embora o controle antifraude não esteja previsto explicitamente na normativa, este parece ser um terreno fértil para desenvolvimento de formulações sobre a responsabilização dos candidatos eleitos em 2022 a partir da prática de fraude e sobre as alternativas para implantação de um controle preventivo para os futuros pleitos eleitorais do país.

É importante recordar, por fim, que a ação afirmativa criada pela Emenda Constituição nº 111/2021 se encerrará com a disputa eleitoral de 2030. Esse aspecto temporal implica certa urgência na adoção de mecanismos antifraude, já que, sem um controle adequado, há chances de a medida chegar ao seu termo final sem que o seu propósito tenha sido efetivamente cumprido. As experiências das universidades e dos cargos públicos para carreiras do Estado, que indicam a eficácia das bancas de heteroidentificação como meio de contenção de fraudes, devem servir de inspiração para que a Justiça Eleitoral desenvolva algum controle nesse sentido, adicionando, em seu procedimento de confirmação de candidaturas, uma etapa de validação que tenha por objetivo verificar se a autodeclaração dos candidatos é compatível com o modo como são lidos socialmente, por meio da aferição fenotípica.

#### **4. Conclusão.**

O tempo dirá com maior exatidão quais foram os impactos decorrentes da implementação de ações afirmativas em favor de candidaturas negras, sem que fosse instituído qualquer mecanismo de acompanhamento e fiscalização da medida por parte do Tribunal Superior Eleitoral.

O que é possível de depreender até o momento são os números que atestam uma quantidade significativa de candidatos que promoveram mudança de sua declaração racial no ano de 2022, de branco para pardo ou de branco para preto, quando do início da vigência de regras afirmativas criadas, não apenas, mas sobretudo para fomentar o aumento de candidaturas negras pelas agremiações em disputas eleitorais.

Considerando as demais experiências de implementação de cotas raciais em meios institucionais do país, que desnudaram uma cultura de afroconveniência entre os brasileiros, as mudanças de declaração racial não parecem ter sido uma mera coincidência e apontam uma



conjuntura de suspeita de fraude racial na disputa de 2022.

Temendo ver desvirtuados os propósitos das medidas afirmativas trazidas pela reforma eleitoral, o movimento negro tem empreendido um esforço considerável para chamar atenção das instituições em prol dessa pauta e denunciado rigorosamente a existência de candidatos que parecem ter prestado declaração racial incompatível com o modo como são lidos socialmente. Isso porque, em última instância, a confirmação de candidaturas com o perfil racial fraudulento indica prejuízos materiais a candidatos negros, que já são sistematicamente excluídos do ambiente institucional, além dos prejuízos à coletividade de maneira geral, que sofre com os efeitos adversos desse fenômeno nas instituições do país.

As medidas afirmativas criadas para o pleito eleitoral devem ter serventia exclusiva às vítimas do racismo no Brasil, assim entendidos aqueles que são socialmente percebidos como negros e, por conta disso, enfrentam barreiras resultantes das discriminações predominantes nas instituições públicas e privadas. Diante disso, a autodeclaração racial não deve ser usada como critério absoluto na definição da pertença étnico-racial de um indivíduo para fins de fruição de uma ação afirmativa e a Justiça Eleitoral deve ser provocada a instituir controles antifraude eficazes para proteção da ação afirmativa e da diversidade nas ocupações públicas do país.

Por se tratar de um ambiente distinto daquele verificado nas universidades e nos órgãos da Administração Federal, onde a discussão do controle antifraude já se encontra em estágio bastante avançado, a Justiça Eleitoral precisará se debruçar com maior profundidade na tarefa de conter, investigar e responsabilizar candidatos envolvidos com fraude, criando um modelo que lhe seja apropriado e vantajoso na finalidade de impedir a prática de desvios dessa natureza. De todo modo, já é possível vislumbrar que a solução a ser encontrada pelo TSE não estará muito distante da técnica já adotada em diversas instituições públicas do país, que investem na criação de bancas de heteroidentificação para confirmar a veracidade da autodeclaração racial prestada por candidatos que pleiteiam ocupar posições públicas por meio de ações afirmativas.

## **Referências.**

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2020, 168p.

FONTOURA, Maria Conceição Lopes. Tirando a vovó e o vovô do armário. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; JUNIOR, Paulo Roberto Faber (orgs.). *Heteroidentificação e cotas*

*raciais*: metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018.

HANCHARD, Michael George. *Orfeu e o poder*: o movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988). Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. In: *Tempo Social, Revista de sociologia da USP*, v. 19, n. 1.

OSORIO, Rafael Guerreiro. *O sistema de classificação de cor ou raça do IBGE*. Brasília: IPEA, 2003, p. 12.

Recebido em: 20.12.2022

1º Parecer em: 24/01/2023

2º Parecer em: 04/01/2023