
COTAS COM VIÉS ÉTNICO-RACIAL: percurso legislativo e questões de fundo

Ângela Ferreira Pace¹

RESUMO

Este artigo centra suas lentes analíticas na trajetória dos diplomas legais que regulamentam a reserva de vagas para negros na sociedade brasileira, principalmente no acesso ao ensino superior e aos cargos públicos, desde a propositura dos respectivos Projetos de Lei. Santos S (2014) cita que políticas de ações afirmativas compensatórias na modalidade de reserva de vagas para negros eram reivindicadas pelos movimentos sociais negros desde a década de 1940. Medeiros (2005) destaca que desde 1983, Abdias do Nascimento, que exercia o mandato de Deputado Federal, havia apresentado o Projeto de Lei (PL) 1.332 que dispunha sobre reserva de vagas para negros, a implementação da isonomia social do negro em relação aos demais grupos étnicos da população brasileira. O Projeto de Lei nº 3.198, que deu origem ao Estatuto da Igualdade Racial, previa 20% de vagas para negros nos concursos públicos em todas as esferas de poder, federal, estadual e municipal, além de vagas nas empresas privadas, nas universidades e 30% das vagas para candidaturas a cargos eletivos. As cotas foram retiradas do texto final do Estatuto e foi necessário perseverar na luta em prol da oportunização para negros, por meio de outros projetos de lei que deram origem às Leis 12.711/2012 e 12.990/2014.

Palavras chave: reserva de vagas para negros, projetos de lei, Estatuto da igualdade racial, Lei 12.711/2012, Lei 12990/2014

¹ Doutora em Educação – Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc/UFRRJ)

Quotas with an ethnic-racial bias: legislative path and underlying issues

Ângela Ferreira Pace

Abstract

This article focuses its analytical lenses on the trajectory of the legal diplomas that regulate the reservation of vacancies for blacks in Brazilian society, especially in the access to higher education and public positions, since the proposal of the respective Projects of Law. Santos S (2014) cites that compensatory affirmative action policies in the modality of reservation of vacancies for blacks were claimed by black social movements since the 1940s. Medeiros (2005) highlights that since 1983, Abdias do Nascimento, who held the mandate of Federal Deputy, had presented the Project of Law (PL) 1,332 which provided for the reservation of vacancies for blacks, the implementation of the social equality of blacks in relation to other ethnic groups of the Brazilian population. Bill No. 3198, which originated the Racial Equality Statute, provided 20% vacancies for blacks in public examinations in all spheres of power, federal, state and municipal, in addition to vacancies in private companies, universities and 30% of vacancies for candidates for elective positions. Quotas were removed from the final text of the Statute and it was necessary to persevere in the struggle for opportunities for blacks, through other bills that later originated Laws 12,711/2012 and 12990/2014.

Keywords: reservation of vacancies for blacks, bills, Racial Equality Statute, Law 12,711/2012, Law 12,990/2014

Cuotas con sesgo étnico-racial: vía legislativa y cuestiones subyacentes

Ângela Ferreira Pace

RESUMEN

Este artículo enfoca sus lentes analíticos en la trayectoria de los diplomas legales que regulan la reserva de vacantes para negros en la sociedad brasileña, especialmente en el acceso a la educación superior y cargos públicos, a partir de la propuesta de los respectivos Proyectos de Ley. Santos S (2014) cita que las políticas compensatorias de acción afirmativa en la modalidad de reserva de vacantes para negros fueron reclamadas por movimientos sociales negros desde la década de 1940. Medeiros (2005) destaca que desde 1983, Abdias do Nascimento, quien ostentaba el mandato de Diputado Federal, había presentado el Proyecto de Ley. (PL) 1.332 que preveía la reserva de plazas para negros, la implementación de la igualdad social de los negros en relación con otras etnias de la población brasileña. El proyecto de ley No. 3198, que dio origen al Estatuto de Igualdad Racial, predicho 20% de vacantes para negros en concursos públicos en todas las esferas del poder, federal, estatal y municipal, además de vacantes en empresas privadas, universidades y 30% de vacantes. para candidatos a cargos electivos. Las cuotas fueron removidas del texto final del Estatuto y fue necesario perseverar en la lucha por oportunidades para los negros, a través de otros proyectos de ley que dieron lugar a las Leyes 12.711 / 2012 y 12.990 / 2014.

Palabras clave: reserva de vacantes para negros, proyectos de ley, Estatuto de Igualdad Racial, Ley 12.711/2012, Ley 12.990/2014

Cotas com viés étnico-racial: percurso legislativo e questões de fundo

Ângela Ferreira Pace²

I - Introdução

As demandas por políticas de ação afirmativa no Brasil não são recentes, muito ao contrário, o Movimento Social Negro luta por elas desde a década de 1940. Sales Augusto dos Santos (2014) cita dois Manifestos que demonstram essas reivindicações.

O primeiro, *Manifesto às Forças Políticas da Nação Brasileira*, foi lançado pela Convenção Política do Negro, em 1945, no Rio de Janeiro. Este manifesto já propunha a adoção de políticas afirmativas compensatórias, na modalidade de reserva de vagas para negros nas legendas partidárias:

[...] que faça valer esse apoio assegurando à Convenção Política do Negro Brasileiro, por sua indicação, o seguinte: 'a) nas Chapas [dos partidos] para a representação federal dos Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Distrito Federal, Rio de Janeiro, uma cadeira [para candidato negro]; nas dos Estados da Bahia e Rio Grande do Sul, duas cadeiras; nas dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, três cadeiras; b) nas Assembleias Legislativas de cada Estado, em proporção a ser determinada no momento oportuno, bem assim como nas Câmaras Municipais (SANTOS S., 2014, p. 46).

O segundo, *Manifesto à Nação Brasileira*, foi divulgado na Convenção Nacional do Negro Brasileiro, em 1945, em São Paulo, e em 1946, no Rio de Janeiro. Segundo Santos S. (2014) o Movimento Negro já pleiteava bolsas de estudo para os estudantes negros, a fim de que pudessem ingressar no ensino secundário e nas universidades públicas e privadas.

Enquanto não for tornado gratuito o ensino em todos os graus, sejam admitidos brasileiros negros, como pensionistas do Estado, em todos os estabelecimentos particulares e oficiais de ensino secundário e superior do país, inclusive nos estabelecimentos militares. (SANTOS S., 2014, p. 46)

Domingues (2008) ressalta a ampla dimensão adquirida pelo Teatro Experimental do Negro (TEN) que passou a desempenhar um papel de relevância política e social, indo além de suas atividades culturais originárias. Em 1948, o

² Doutora em Educação – Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc/UFRRJ)

TEN iniciou a publicação do jornal Quilombo, por meio do qual divulgava as ideias do grupo, dentre elas, as citadas por Santos S. (2014), acima transcritas, além de ser um veículo de denúncias de discriminações raciais.

Segundo Santos S. (2014), em 1950, a reivindicação por cotas para negros nas legendas partidárias voltou à cena durante o 1º Congresso do Negro Brasileiro, organizado pelo TEN em 1950, “a fim de desenvolver a sua capacidade política e formar líderes esclarecidos, que possam traduzir, em formas ajustadas às tradições nacionais, as reivindicações das massas de cor” (I Congresso do Negro Brasileiro *apud* NASCIMENTO, 1982, p. 401-402).

Um novo cenário inaugurou o período que sucedeu ao fim da segunda guerra mundial. Foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948³, a qual estabeleceu uma conjuntura histórica e pode ser considerada um marco no processo de internacionalização dos direitos humanos, muito embora seja apenas um documento declaratório, sem força de obrigação jurídica ou qualquer poder coercitivo.

Para Piovesan (2013), o período que se seguiu à Declaração inaugurou uma nova decodificação dos direitos humanos, notadamente no que concerne à universalidade e à indivisibilidade destes. Sob a perspectiva da universalidade, os direitos humanos passaram a ser extensivos para todos que, apenas pela condição de pessoa, já se tornara titular de direitos e de dignidade. No que concerne à prerrogativa da indivisibilidade, pode-se relacioná-la à detenção dos direitos humanos, sejam eles civis, sociais, políticos, culturais e quaisquer outros que já existissem ou viessem a integrar a sociedade.

Piovesan (2013) destaca que a Declaração de 1948 combinou o “discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade”⁴, na medida em que passou a ser desenvolvido o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Mediante a legitimação de mecanismos internacionais de proteção, prevaleceu na Declaração a afirmação do binômio da igualdade e da não discriminação.

Nesse contexto, Piovesan (2013) se alia ao pensamento de Nancy Fraser (1997) que considera que a justiça exige, tanto a redistribuição como o reconhecimento das identidades, mantendo-se esta feição bidimensional, em que se relacionam e interagem mutuamente.

É à luz desta política de reconhecimento que se pretende avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas, negadas e

³ Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 02 nov 2017.

⁴ Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 29 out 2017.

desrespeitadas; na desconstrução de estereótipos e preconceitos; e na valorização da diversidade cultural (PIOVESAN 2013, p.262).

Podemos citar, ainda, a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 25/06/1958, a qual o Brasil também é signatário⁵. Por meio do Decreto 62.150 de 19 de janeiro de 1968, o Brasil promulgou a Convenção 111, sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. O artigo 1º, item 1, alínea “a”, da Convenção, dispõe sobre o significado do termo discriminação e a relaciona em primeiro momento com raça e cor, ao definir como

a) Tõda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cõr, sexo, religião, opinião polítca, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprêgo ou profissão.

Mais adiante, no artigo 2º, o texto compromete todos os países membros da Convenção a buscar

formular e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidade e de tratamento em matéria de emprêgo e profissão, com objetivo de eliminar tõda discriminação nessa matéria.⁶

Ademais, com o escopo de reafirmar os compromissos estabelecidos na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, Viena, 1993, também pode ser considerada um importante documento de direito internacional que vem a corroborar com a luta contra a discriminação por motivo da raça, dentre outros.

O documento exarado em Viena veio realçar as responsabilidades assumidas pelos Estados signatários, frente às Declarações que o precederam, no que se refere ao respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais de todos, sem distinção quanto à raça, sexo, língua ou religião.

Importante destacar a influência da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, realizada em 2001, para a inclusão da questão racial brasileira na agenda política nacional.

⁵ Disponível em <http://www.oit.org.br/node/472> . Acesso em 05 nov 2017.

⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.htm. Acesso em 05 nov 2017

A Conferência propriamente dita contou com uma relatora geral brasileira, Edna Roland, mulher, negra e ativista do Movimento Negro, que representou as minorias vítimas de discriminação e intolerância do Brasil e do mundo.

O documento final, que traduziu a Declaração da Conferência Mundial, ressaltou a importância fundamental da adesão universal à Convenção Internacional sobre todas as formas de discriminação racial, assim como de sua ratificação universal e da plena implementação das obrigações emanadas da Convenção, como principal instrumento para a eliminação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de intolerâncias correlatas.⁷

O documento gerado no Brasil, a chamada “Declaração de Durban” influenciou diversas áreas, entre elas, o IBGE, que incluiu o critério de autoidentificação de cor/raça em suas entrevistas.

II – Projetos de Lei para criação das cotas étnico-raciais

Sob a influência da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, aos 21 de março de 2003, dia em que o mundo todo celebra o Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, instituído pela Organização das Nações Unidas ONU, foi criada, no Brasil, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). A institucionalização da SEPPIR originou marcantes coordenadorias, assessorias e secretarias de promoção da igualdade racial em diversos estados e municípios, além da constituição do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que teve o

o objetivo de promover uma ação continuada entre as três esferas de governo (federal, estaduais e municipais) com a finalidade de articulação, capacitação, planejamento, execução e monitoramento das ações para a implementação da política de promoção da igualdade racial⁸.

Essa conjuntura de promoção de respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais e coletivas, propiciou que, tanto os movimentos de luta, como os acadêmicos,

⁷ Disponível em http://www.comitepaz.org.br/Durban_1.htm. Acesso em 13 nov 2017

⁸ Disponível em http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos/id_Editais/Principal.2007-11-18.5353. Acesso em 17 nov 2017.

que se posicionavam contra a discriminação racial no Brasil, dessem novos rumos às suas manifestações de militância.

Medeiros (2005) destaca que desde 1983, Abdias do Nascimento, que exercia o mandato de Deputado Federal, havia apresentado o Projeto de Lei (PL) 1.332 que dispunha sobre a adoção de ações compensatórias, principalmente na modalidade de reserva de vagas, que visava à implementação da isonomia social do negro em relação aos demais grupos étnicos da população brasileira.

O projeto abarcava cotas para negros nas mais diversas áreas, dentre elas educação e emprego, público ou privado, em todas as esferas de poder, incluindo as Forças Armadas e o Instituto Rio Branco. Além das cotas, o projeto previa, ainda, a modificação dos currículos escolares, para incorporar ao conteúdo dos cursos de História do Brasil e de História Geral o ensino das contribuições positivas dos africanos e seus descendentes e também das civilizações africanas. Entretanto, após ter tramitado na Câmara dos Deputados por mais de cinco anos, o PL 1.332 foi arquivado, o que demonstra a dificuldade histórica para introduzir uma pauta de reivindicações dos movimentos negros na agenda nacional durante o século XX.

Abro parênteses para destacar que a iniciativa do projeto de Abdias inspirou, mais tarde, medidas como, por exemplo, o programa de ações afirmativas do Instituto Rio Branco, o Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia que, desde o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, investe na capacitação de candidatos negros à carreira de diplomata. A disposição de motivos para a adoção desta política de ação afirmativa dispunha que o objetivo era promover os princípios da diversidade e do pluralismo no preenchimento de cargos da administração pública federal e na contratação de serviços por órgãos do Governo.

Importante ressaltar que até 2013 os editais deliberavam que o objetivo do programa era apoiar "o ingresso de afrodescendentes", à Diplomacia. Entretanto, a partir de 2015 o Edital da Bolsa do Ministério das Relações Exteriores, mudou sua destinação e passou a apoiar "o ingresso de negros na carreira diplomática".

Para entendermos essa substituição do termo inicial afrodescendente para negros, recorro a Stuart Hall (2006) que analisa o "sujeito fragmentado" contemporâneo e sua identificação cultural a determinado grupo, destacando que esse processo faz parte de nossa natureza essencial, independentemente de nossos genes, considerando as nações modernas como híbridos culturais.

Assim, considero que a adoção do vocábulo “negros”, ao edital da Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia, teve o intuito de especificar o grupo étnico a ser beneficiado pela política pública, fugindo ao termo “afrodescendente”, que é mais abrangente e, desta forma, torna a medida vulnerável a autodeclarações fraudulentas.

Outra ação relevante adotada, que fazia parte do rol das medidas previstas no PL 1.332, foi a promulgação da Lei 10.639/2003, que alterou a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN), para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira".

Para Munanga (2001), as ações afirmativas de viés étnico-racial focam em grupos discriminados e excluídos, devido às práticas de racismo, para procurar oferecer um tratamento diferenciado e compensatório por desvantagens experienciadas, em espaços educacionais, da saúde, do lazer, no mercado de trabalho, por exemplo, de onde se originaram as expressões “equal opportunity policies”⁹, ação afirmativa, ação positiva, discriminação positiva ou políticas compensatórias, para oportunizar aos negros as “chances de participar da dinâmica da mobilidade social crescente” (p. 32).

Prossegue Munanga (2001), trazendo pertinente pesquisa divulgada por Ricardo Henriques (2001) em que indicava que dos cinquenta e três milhões de brasileiros que viviam na pobreza, 63% deles eram negros. A partir destes dados, Henriques concluiu que, considerando-se que os negros pobres frequentavam escolas públicas, de menor qualidade, seriam necessários cerca de 32 anos para que esses alunos se equiparassem ao mesmo nível dos alunos brancos, os quais, em sua maioria, frequentavam escolas particulares. Ademais, esses últimos teriam que permanecer parados no tempo, até a chegada dos negros ao mesmo nível deles, para que juntos caminhassem no mesmo pé de igualdade, o que, obviamente, era uma hipótese impossível. Diante do exposto, Munanga concluiu que

a cota é apenas um instrumento e uma medida emergencial enquanto se buscam outros caminhos. Se o Brasil, na sua genialidade racista, encontrar alternativas que não passam pelas cotas para não cometer injustiça contra brancos pobres – o que é uma crítica sensata – ótimo! Mas dizer simplesmente que implantar cotas é uma injustiça, sem propor outras alternativas a curto, médio e longo prazo, é uma maneira de fugir de uma questão vital para mais de 70 milhões de brasileiros de ascendência africana e para o próprio futuro do Brasil. É uma maneira

⁹ Políticas de igualdade de oportunidade (tradução da autora)

de reiterar o mito da democracia racial, embora este esteja desmistificado. (MUNANGA, 2001, p. 42)

Segundo as palavras de Sarmiento (2008) “para lutar contra a discriminação racial e a desigualdade é preciso reaprender a olhar” (p. 44). Com esse sentimento intrínseco, os movimentos sociais negros e os acadêmicos prosseguiram na luta pela adoção de ações afirmativas etnicamente enviesadas na sociedade brasileira, tendo protagonizado alguns enfrentamentos que geraram mais um benefício em prol da luta contra as desigualdades raciais.

Para mais, em 2004, o governo federal criou o Programa Universidade para Todos (PROUNI), por meio da Medida Provisória nº 213/2004, que, em janeiro/2005, foi convertida na Lei 11.096, a qual instituiu o programa e regulou a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. O PROUNI destinou bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. O artigo 7º do diploma legal cuidou, especificamente, das cotas raciais, conforme abaixo.

Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei;

II - percentual de bolsas de estudo destinado à **implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros**. (grifei)

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

A previsão de reserva de vagas para negros no Programa Universidade para Todos (Prouni), em 2005, precedeu a Lei de Cotas no ensino superior, que somente foi sancionada em 2012, na forma da Lei 12.711, tendo atuado como instrumento de experimentação para o acatamento de políticas públicas inclusivas no ensino superior público.

Não obstante ter sido introduzida, em âmbito nacional, a primeira política pública

étnico-racial no ensino superior, havia a condicionante ao critério de renda. Esta ação, pode ser compreendida como importante e necessária, no tocante à inserção de cunhos social e étnico-racial nas instituições privadas. Por outro lado, alguns estudiosos consideram como ponto negativo, o forte investimento de recursos públicos na educação privada, uma vez que a contrapartida para estas instituições é a isenção de impostos. Lima (2015) salienta, não somente este aspecto negativo, como também a qualidade do ensino ofertado nas instituições privadas.

Paralelamente peregrinava nas instâncias legislativas, desde 2000, o Projeto de Lei nº 3.198¹⁰, que deu origem ao Estatuto da Igualdade Racial. Os trinta e seis artigos do texto original, abarcaram salvaguardar direitos à população negra em todas as áreas, tais como saúde, educação, trabalho e outras.

Esse projeto foi muito discutido no âmbito do Movimento Negro, onde foi seu embrião, no Congresso Nacional e nas mais diversas representatividades sociais, tendo sido anexados diversos substitutivos¹¹ ao projeto original ao longo de sua tramitação.

No que se refere a cotas para negros, todo o capítulo VI do PL, foi destinado a esta matéria, prevendo uma proporção de, no mínimo, 20% de vagas para afrodescendentes¹² nos concursos públicos em todas as esferas de poder, federal, estadual e municipal. O PL estimava, ainda, reserva de vagas nas empresas privadas, que tivessem mais de 20 empregados, nas universidades, e também reserva de 30% das vagas para candidaturas a cargos eletivos, o que neste caso, ficaria a cargo dos partidos políticos e coligações.

No texto de justificção do PL, as ponderações acerca do sistema de cotas apontam para uma comparação com os Estados Unidos.

Sabemos que o sistema de cotas sofrerá profundas discussões, assim como aconteceu nos Estados Unidos, onde as argumentações vão desde a temporalidade do sistema até conceitos de livre promoção do indivíduo, de sua liberdade, vontade e competência, transformando assim o Estado de direito em um administrador de interesses de grupos e corporações. Essa justificativa para não adotarmos as ações afirmativas no Brasil poderiam ter consistência se todos tivessem as mesmas oportunidades.¹³

¹⁰ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JUN2000.pdf#page=113>. Acesso em 16 out 2017.

¹¹ “Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se ‘substitutivo’ quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da da técnica legislativa” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, Art. nº 118. § 4º).

¹² O termo afrodescendente é usado no texto original do PL, não sendo adotado pela autora.

Ao analisarmos o trecho da justificativa ao PL acima, percebemos a presença da “teoria do impacto desproporcional”, a qual é definida por Gomes J. (2001) como toda e qualquer prática adotada, seja de origem, empresarial, governamental ou, ainda, oriunda de ato legislativo ou administrativo que viole o princípio constitucional da igualdade material, por acarretar, em consequência, impactos negativos, singularmente desproporcionais sobre determinadas grupo de pessoas, mesmo que o ato praticado seja desprovido de dolo ou culpa.

Após terem se passado seis anos desde a propositura do PL 3.198/2000, foram encaminhados ao Congresso Nacional dois manifestos, aos quais me permito denominar de “manifesto positivo” e “manifesto negativo”. O primeiro discorria argumentos favoráveis ao PL 3.198/2000 que criava o Estatuto da Igualdade Racial e ao PL 73/1999, que concebia cotas de 50% para o ingresso de estudantes negros à escola pública e às universidades federais e o outro continha argumentos desfavoráveis.

O manifesto positivo foi elaborado por representantes dos movimentos negros e intelectuais e incluía centenas de assinaturas, dentre as quais podemos citar alguns acadêmicos signatários como Ahyas Siss, Amauri Mendes Pereira, Kabengele Munanga, Nilma Lino Gomes, entre outros.

Outrossim, salientava o manifesto positivo que o Estatuto da Igualdade Racial corroboraria, significativamente, com a luta pela oportunização de acesso de negros ao mercado de trabalho, tanto na área pública, mediante cotas para negros nos concursos públicos para provimento de cargos, como nas empresas privadas, por meio de reserva de vagas, nos quadros de empregados.

Ademais, citava, ainda, o manifesto positivo os longos anos de direitos alijados, a que havia sido submetida a população negra, sem acesso à educação, terras e ao mercado de trabalho formal, ficando impossibilitada de competir com os brancos. Em sentido histórico, o panorama da abolição pode ser descrito como um período em que, conforme Genovese (1971), a organização social senhorial escravocrata dava sinais de esgotamento, anunciando um sistema baseado na competição mercantilista. Nesse contexto, a mão-de-obra recém-liberta foi lançada nessa nova ordem econômico-social, sem qualquer política de incentivo, orientação e qualificação profissional para que se estabelecesse uma

¹³ Diário da Câmara dos Deputados. Ano LV. Nº 109, 16 de junho de 2000, Projeto de Lei 3.198, p. 119. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/busca/?o=recent&v=noticias&colecão=AGENCIA_CAMARA&assunto=estatuto+da+igualdade+racial. Acesso em 21 out 2017.

concorrência igualitária com os imigrantes europeus, durante as décadas seguintes à libertação. Com o fomento estatal, a força de trabalho europeia, passou a substituir a dos negros, nas fazendas, ou, em outras palavras, passaram a ser escravos brancos, agora com alguma retribuição.

Vale menção à primeira Constituição Republicana, de 1891, a qual garantia que todos eram iguais perante a lei. Entretanto, pode-se perceber, diante da conjuntura que se estabeleceu no pós-abolição, que foram adotadas ações afirmativas em favor dos imigrantes europeus em detrimento dos negros brasileiros. Para estes últimos, a constituição manteve política negativa, com caráter excludente e sem representatividade, uma vez que proibia o voto aos analfabetos. Se considerarmos que a maior parte do ex-escravizados não tinha acesso à educação, requisito obrigatório para a prática dos direitos políticos, não poderiam exercer o seu direito de votar e ser votado.

Pode-se constatar na história do Brasil, desde o período colonial até a contemporaneidade, que mecanismos foram e são adotados no sentido de perpetuar o cenário político-sócio-cultural que comprova a presença da dominação, Bourdieu (1998) (2007) e Weber (2009).

Não obstante, o manifesto positivo argumentava que o Brasil continuava a plagiar o ciclo de desigualdade racial profunda que está enraizado desde o início da República, que justificava a relevância da aprovação dos PLs 73/1999 e 3.198/2000. Conquanto, o manifesto positivo evidenciava, também, a relevância moral e ética da causa, as políticas públicas que haviam sido adotadas pelos governos brasileiros, dentre elas: a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, em 1995; as primeiras ações afirmativas no âmbito dos Ministérios, em 2001 e a criação da SEPPIR, em 2003.

Continha, ainda, o documento, fortes premissas a favor das cotas para negros nas universidades públicas, as quais eram defendidas pelo PL 73/1999, simultaneamente. Vale destacar que àquela época, julho/2006, algumas universidades brasileiras já promoviam esse tipo de ação afirmativa e incluíam reserva de vagas para negros em seus vestibulares, como por exemplo, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade do Estado Norte Fluminense (UENF) e a Universidade de Brasília (UNB).

Ademais, segundo os autores deste manifesto, o PL 73/99 estabelecia uma conexão com os vários instrumentos jurídicos internacionais aos quais o Estado brasileiro aderira ou era consignatário, como a Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1969, e, posteriormente, ao Plano de Ação de Durban,

resultante da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001. Detectava-se uma crescente expectativa internacional de que o Brasil implementasse políticas de ações afirmativas, pois contava com a segunda maior população negra mundial e esperava-se que começasse a compensar as assimetrias promovidas pelo Estado brasileiro.

Por derradeiro, destacou-se, no texto do manifesto, que o Plano de Durban indicava a adoção de ações afirmativas de viés étnico-racial que já vinham sendo implementadas em inúmeros países, tais como Índia, Estados Unidos, África do Sul, Malásia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Colômbia e México.

Sob outra perspectiva, também foi encaminhado o manifesto negativo, contrário aos PLs 73/1999 e 3.198/2000, o qual sustentava não serem realistas os argumentos dos defensores dos projetos de leis, de que as cotas étnico-raciais concebiam políticas compensatórias com o intuito de contrapesar o passado de escravidão a que foram submetidos os negros, outrora escravizados, e que em decorrência lhes colocava em posição desvantajosa.

Os opositores aos PLs alegaram que a adoção de cotas étnico-raciais era contrária ao preceito constitucional da isonomia de todos perante a lei. Igualmente, consideravam que, ainda que se fossem implementadas essas políticas, o racismo e o preconceito não seriam eliminados. Ao contrário, essa prática poderia vir a acirrar o conflito e a intolerância entre os grupos raciais, negros e brancos e as consequências para o Brasil poderiam ser ainda piores.

Para os seguidores do manifesto contrário às cotas, essa exclusão social, deveria ser combatida por meio de promoção de serviços públicos, tais como saúde e educação de qualidade para todos, além de criação de mais postos de trabalho, em prol do princípio da igualdade política e jurídica.

Devem ser citados intelectuais como Peter Herman Fry e Yvonne Maggie que foram signatários do manifesto negativo, para quem a cultura negra não é desenvolvida apenas por negros em espaços próprios. Ao traçarem um comparativo com a implementação de cotas étnico-raciais nos EUA, Maggie e Fry (2004) salientavam que a introdução de cotas naquele país baseou-se em uma crença no multiculturalismo e na afrodescendência. Segundo esses autores, no caso do Brasil, não há como afirmar quem é negro de fato, portanto teria que se recorrer à autoidentificação, que acarreta polêmicas e ambiguidades. Ademais, os autores asseveravam que ao dividir a sociedade brasileira

em duas raças seriam ignorados os aspectos positivos da mestiçagem e da democracia racial.

Contudo, muito embora os projetos de lei que trataram do estatuto tenham inserido um capítulo com especial previsão de reserva de vagas para negros, em diferentes modalidades, tais como, nos concursos públicos, nos colégios eleitorais, nas empresas privadas, a publicação do Estatuto da Igualdade Racial suprimiu as cotas do texto final da Lei 12.288/2010, em que pese todas as lutas dos movimentos negros, dos acadêmicos, das representatividades de grupos e atores sociais e da sociedade como um todo.

Inicialmente, o art. 1º, parágrafo único do Estatuto, insere a definição de vários termos, os quais geram muitas discussões e opiniões diversas, a saber:

IV - 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;

V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;

VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.

Essas definições foram bem pertinentes na medida em que contribuíram para dirimir dúvidas que pudessem dificultar a implementação das políticas de ação afirmativa, de forma equânime.

Da análise do inciso IV, percebe-se que, para agrupar os beneficiários das cotas, foi utilizado o mesmo critério, já citado anteriormente, agregando pretos e pardos, a uma mesma categoria analítica, população negra, com o ensejo de formar o grupo racial negro, Santos S. (2002), o qual assevera que a diferença entre os dois grupos, no que se refere ao não reconhecimento de direitos é tão ínfima, que agregá-los não representa diferenças estatísticas significativas.

Além disso, analisamos o fragmento do texto, contido no inciso IV, conforme o quesito cor ou raça, usado pelo IBGE, para entendermos a classificação estabelecida pelo instituto. Segundo Osório (2013), a classificação racial utilizada pelo IBGE, por cor ou raça, data de 1872, quando foi realizado o primeiro recenseamento brasileiro.

A menção à categoria “cor/raça” corrobora com a presença do racismo institucional, “que se manifesta nas estruturas de organização da sociedade e nas instituições, para descrever os interesses, ações e mecanismos de exclusão estabelecidos pelos grupos racialmente dominantes”, (PACE, 2016, p. 10), cujos reflexos se dão em

todos os aspectos do cotidiano social, inclusive na adoção de ações afirmativas etnicamente enviesadas.

Osório (2013) assevera que, atualmente, o IBGE considera a cor da pele, como elemento para definição das características raciais, considerando branca, preta, parda e amarela. Segundo o autor, no Brasil para se atribuir a identificação racial, adota-se o critério da autoatribuição, no qual o próprio sujeito escolhe o grupo racial a que pertence e o da heteroatribuição, em que outra pessoa indica o grupo a que se vincula o sujeito.

O modelo da autoatribuição, segundo Osório (2013) sofre críticas na medida em que, pelas características peculiares da ideologia racial, no Brasil, há uma tendência a se considerar pessoas que detenham status social e financeiro, como brancos, ainda que possuam alguns poucos traços de ascendência africana. Por outro lado, não se pode afirmar que os entrevistadores não adotassem o comportamento dos autoatribuídos, pelos mesmos valores.

Retomando à análise do Estatuto, a leitura do inciso V, da Lei 12.288/2010, deixa margem ao entendimento de que somente o poder público deve ter a iniciativa de implementar políticas de ação afirmativa para o segmento populacional negro, isentando as empresas privadas de fazê-lo.

Por outro lado, mais adiante, a Seção que aborda as relações de trabalho, particularmente, o artigo 39, estabelecendo, imperativamente, que o poder público promoverá ações que visem a igualdade nas oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, no setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

Entretanto, a adoção dessas políticas no setor privado, não foi internalizada contando, ainda, esse ramo de trabalho, com uma configuração em que poucos negros ocupam posições de destaque. Cabe-lhes, portanto, os postos subalternizados na cadeia de profissões e sua representação em cargos de comandos nas empresas é exígua, como nos apontam os resultados de pesquisas desenvolvidas sobre este tema por Hasenbalg (1979), Andrews (1998) e Siss (2003).

Por outro lado, o artigo 42, caracteriza uma espécie de poder-dever¹⁴ do Poder Público de buscar mecanismos para implementar outras modalidades de ações afirmativas e preconizou que o Poder Executivo federal poderia adotar critérios para provimento de

¹⁴ As prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 24)

cargos em comissão e funções de confiança, destinados a ampliar a participação de negros, buscando reproduzir a estrutura da distribuição étnico-racial.

No que concerne à Lei de reserva de vagas para negros nas universidades, é importante observar que o nascedouro do PL 73/1999, não tinha previsão de reserva de vagas étnico-raciais, mas sim propunha que as universidades públicas reservassem 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento – CR, obtido através de média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o *curriculum* comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto¹⁵.

Após muitos substitutivos, ao longo dos anos, o PL 3.624/2004 foi pensado ao PL 73/1999 e agregada, definitivamente, a previsão de reserva de vagas para negros nas universidades, *in verbis*:

Art. 2º Em cada instituição de educação superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas por uma proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.¹⁶

Assim, após mais alguns anos de discussões, o texto final, da Lei 12.711/2012, foi aprovado e regulamentado pelo Decreto 7.824 de 11/10/2012. O voto do relator, que abrangia mais outros substitutivos pensados ao projeto inicial, acabou por incluir um percentual regulatório progressivo, tendo em vista que, segundo o voto, seria muito difícil implementar-se o percentual máximo, no primeiro momento. Também definiu a lei um período transitório de quatro anos para que as instituições federais de ensino cumprissem o percentual máximo, de cinquenta por cento, estabelecido no diploma legal.

Quanto aos detentores ao direito de concorrer às vagas, a lei definiu que o critério da raça seria a autodeclaração, como pretos, pardos ou indígenas, em conformidade com a classificação racial do último Censo Demográfico realizado pelo IBGE no Brasil.

O voto da relatoria do PL 73/1999, quanto à adoção de ações afirmativas na especificidade de reserva de cotas raciais, não afasta os critérios de menor poder aquisitivo. “É interessante ressaltar a racionalidade da proposição, na medida em que estabelece critérios específicos relativos às etnias, com critérios universais de renda”.¹⁷

¹⁵ Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR1999.pdf#page=78>. Acesso em 5 nov 2017.

¹⁶ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamacao?idProposicao=254614>. Acesso em 5 nov 2017.

¹⁷ Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/330424.pdf>. Acesso em 5 nov 2017.

Esta circunstância pode depreender que o debate entre classe e raça está em constante confronto político de grau de relevância na sociedade.

Os ditames da Lei de Cotas no ensino superior público, são confusos à primeira análise. Parece-nos que a versão final corresponde ao resultado de um complexo “cabo de guerra”, para onde, cada uma das representações de forças sociais, pendeu para um lado ou para outro.

Com o objetivo de regulamentar o art. 39 da Lei 12.288/2010, foi elaborado o PL 6.738/2013, que tratava da reserva de vagas para negros nos concursos públicos para cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Federal.

O PL 6.738/2010 despontou após a constatação de que havia discrepâncias significativas no que concerne à presença das populações negra e branca dentre os servidores da administração pública federal. Essa realidade ficou demonstrada pela informação raça/cor declarada no Sistema de Administração de Pessoal. O PL partiu diretamente do Poder Executivo e dentre suas justificativas encontramos a isonomia e a meritocracia destacadas.

[...] ainda que os concursos públicos constituam método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, sua mera utilização não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra.¹⁸

Portanto, o PL previa que a adoção de cotas raciais na administração pública federal viria a promover um tratamento mais isonômico e proporcionaria uma diversidade harmônica entre os segmentos populacionais negros e brancos.

O PL pressupunha que seria necessário o período de 10 anos para que a adoção desta política afirmativa aproximasse a representação racial de negros e brancos dentre os servidores da administração pública federal. As razões do PL justificavam esse prazo, na medida em que seriam ações temporárias, excluindo-se o caráter permanente, e que os dez anos constituíam um médio prazo para a efetivação dos objetivos da implantação.

Destacava ainda o PL que algumas ações de mesma natureza já haviam sido implantadas, como era o caso da reserva de vagas para negros em Universidades. Esta ação, por si só, constituía “avanço significativo na efetivação da igualdade de

¹⁸ Disponível em

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1177136&filename=PL+6738/2013. Acesso em 04 nov 2017.

oportunidades entre raças, garantindo que os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira”.¹⁹

Assim sendo, a Lei 12.990 de 09 de junho de 2014 foi sancionada prevendo a reserva de vagas para negros nos concursos públicos, formatada em um instrumento de discriminação positiva, na medida em que elas discriminam para integrar uma parcela historicamente desfavorecida. O preâmbulo da lei prevê a reserva aos negros de 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, a ser deferida por meio da autodeclaração dos candidatos como pretos ou pardos, no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça, utilizado pelo IBGE.

Em paralelo à edição da Lei 12.990/2014, muitas seleções por meio de cotas raciais no ensino superior público, baseados na Lei 12.711/2012, acabaram por ser judicializadas. Tal fato ocorreu diante de inúmeras autodeclarações fraudulentas que envolviam beneficiários de cotas, haja vista que alguns favorecidos pelo sistema não corresponderem ao fenótipo do grupo racial negro, muito embora persistam as controvérsias e divergências, acerca do conceito científico de “raça”.

Sobre o entendimento do termo raça, destacamos que segundo Munanga (2003) e Siss (2003) que o compreendem como um construto social que atua como mecanismo legitimação das relações de poder e dominação, Bourdieu (1998), (2007) e Weber (2009), que constitui determinante para posicionar os indivíduos na estrutura social.

Muitos candidatos às vagas nos concursos públicos, destinadas a cotas raciais, cuja aparência em nada correspondia ao fenótipo do grupo populacional negro, foram beneficiados, simplesmente por terem se autodeclarados como tal, conforme preceitua o artigo 2º da Lei 12.990/2014, o que ocasionou inúmeros casos e judicialização dos processos de reserva de vagas.

Tem-se, portanto, as situações em que os sujeitos se fizeram valer de um benefício, que tem por objetivo privilegiar grupos historicamente discriminados, em que, para ser

¹⁹ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=82CC2741EA8AC244F49F1256A26716AA.proposicoesWebExterno2?codteor=1177136&filename=PL+6738/2013. Acesso em 04 nov 2017.

privilegiado, o sujeito age de forma fraudulenta, utilizando argumentos baseados na afrodescendência, na qual, boa parte da humanidade encontra sua genealogia.

Entretanto, segundo Nogueira (2007) a desigualdade racial no Brasil é de marca, isto é, baseia-se na melanina da pele, nos traços fisionômicos, nos olhos, nos cabelos. Essa caracterização morfológica aliada a traços psicológicos, morais, intelectuais e culturais, passou a compor o tipo ideal, do que resultou que os indivíduos da raça “branca”, foram decretados coletivamente superiores aos da raça “negra” e “amarela”.

Em conformidade com Munanga (2003), as características físicas hereditárias das pessoas, tais como a cor clara da pele, o formato do crânio, dos lábios, do nariz, do queixo, dentre outros, passaram a ser considerados mais bonitos, mais inteligentes, mais honestos, mais criativos, e, conseqüentemente, mais aptos para dominar as demais raças, principalmente a negra. Esta, por sua vez, passa a ser abalizada como a menos inteligente, menos honesta, mais emocional e, portanto, a mais sujeita à escravidão e a todas as formas de dominação, Bourdieu (2005), Weber (2009).

A classificação da humanidade em raças hierarquizadas desembocou numa teoria pseudo científica, a **raciologia**, que ganhou muito espaço no início do século XX. Na realidade, apesar da máscara científica, a raciologia tinha um conteúdo mais doutrinário do que científico, pois seu discurso serviu mais para justificar e legitimar os sistemas de dominação racial do que como explicação da variabilidade humana. (MUNANGA, 2003, p. 3) (grifei)

Por outro lado, nos Estados Unidos o preconceito racial é de origem, isto é, baseia-se na hereditariedade do indivíduo. Segundo Nogueira (2007) o preconceito de origem na sociedade americana é exercido por meio da exclusão dos membros do grupo discriminado. Neste caso as restrições impostas aos negros se mantêm, independentemente, do cargo que ocupam, do grau de instrução ou de sua posição social, chegando, até mesmo, em algumas regiões, a ser restrito o livre acesso em determinados locais, ainda que veladamente.

Esta concepção se ancora na análise dos grupos raciais nos Estados Unidos, em que a *one-drop rule* ou a regra de uma gota, atua no construto imaginário americano. Consoante Floyd James Davis,

to be considered Black in the United States not even half of one's ancestry must be African black. But will one-fourth do, or one-eighth, or less? The nation's answer to the question is “Who is black?” has long been that a black is any person with any known African black ancestry[...] This definition reflects the long experience with slavery

and Jim Crow segregation. In the South it became known as the “one-drop rule”, meaning that a single drop of “black blood” makes a person a black. (DAVIS, 2001, p. 4-5)²⁰

Portanto, exaurida a questão sobre a quem as cotas se destinam, pelo critério do racismo de marca, presente no Brasil, conforme Nogueira (2007), entende-se que estão legitimadas a exercer o direito a concorrer a vagas destinadas ao grupo racial negro, as pessoas que atendam ao fenótipo característico a este corpo social, quer sejam mais melanina na pele, cabelos étnicos e traços fisiológicos característicos.

Assim sendo, a carência de regulamentação, no que diz respeito aos reais detentores do direito às políticas étnico-raciais inclusivas, fere um dos pressupostos interpretativos presentes nas legislações em geral, a *mens legislatoris*²¹, inserta na Lei 12.990/2014. Este pressuposto adere-se às proposições de Jaccoud e Beghin (2002) na medida em que as cotas destinadas aos negros podem ser compreendidas como políticas valorizativas que têm como escopo combater discriminações fundamentadas em estereótipos negativos, historicamente construídos e consolidados. Quanto aos estereótipos, recorro a Skliar (2003), que traz o seguinte posicionamento:

O estereótipo é uma forma primária de subjetivação no discurso colonial, tanto para o colonizado quanto para o colonizador. É o desejo de uma originalidade que se sente sempre ameaçada pelas diferenças de cultura, de raça, de cor, de pele, de língua, de gênero. (SKLIAR, 2003, p. 114).

Vale ressaltar que a Lei 12.990/2014, não previa forma efetiva de intimidar ações fraudulentas, haja vista que caberia ao órgão responsável pelo edital de abertura do concurso prever ou não um mecanismo de verificação da autodeclaração dos candidatos às vagas reservadas às pessoas negras.

²⁰para ser considerado preto nos Estados Unidos, nem mesmo a metade da sua ascendência deve ser negra africana. Mas será um quarto, ou um oitavo, ou menos? A resposta da nação à questão "Quem é preto?" por muito tempo tem sido que um negro é qualquer pessoa com qualquer ascendência negra africana conhecida [...] Esta definição reflete a longa experiência com a escravidão e a segregação de Jim Crow. No Sul, tornou-se conhecida como a "regra de uma gota", o que significa que uma única gota de "sangue negro" torna a pessoa negra. (tradução da autora)

²¹ A *mens legislatoris* procura conhecer o que o legislador queria dizer independentemente do que acabou escrevendo no texto da norma jurídica; a *mens legislatoris*, é a intenção real do legislador na época em que a lei foi elaborada. Não devendo, contudo, restringir-se ao exame dos documentos históricos, atribuindo a importância devia às circunstâncias histórico-sociais, que redundaram na norma (COELHO, 1981, p. 217)

O preceito da autodeclaração era praticamente soberano sobre qualquer outro elemento. Perante os inúmeros casos de fraudes, as análises dos juízes e tribunais, passaram a embasar as decisões, acerca do princípio da legalidade diante das autodeclarações, buscando garantir que pessoas pretas ou pardas, de fato, ocupassem as vagas reservadas para, desta forma, legitimar o espírito da lei, que é procurar aproximar, numericamente, a representação dos grupos raciais brancos e negros, no âmbito do serviço público federal.

Assim deu-se origem à Orientação Normativa 03/MPDG/2016, visando dar segurança jurídica aos concursos públicos ao criar as Comissões de Verificação de Veracidade, para intimidar e reprimir autodeclarações ilegítimas e assegurar que seja alcançado o objetivo da lei, ao proporcionar uma força de trabalho racialmente diversificada, nos quadros da administração pública.

Posteriormente, em 2018, foi publicada a Portaria 04 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que revogou a ON 03/MPDG/2016, e regulamentou o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros em concursos públicos.

Quadro 1 – Marcos Legais importantes na adoção de ações afirmativas

Marco Legal	Ano	Preceitos
Lei dos 2/3	1930	Limitou por 1 ano a imigração de estrangeiros de terceira classe.
Declaração Universal dos Direitos do Homem	1948	Internacionalizou dos Direitos do Homem.
Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)	1958 (Vigência no Brasil a partir de 1966 e promulgação em 1968)	Dispôs sobre o significado de discriminação e o relaciona com raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social. Buscou adotar disposições relativas à discriminação em matéria de emprego e profissão.
Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	1965 (Ratificada pelo Brasil em 1968)	O propósito das Nações Unidas foi o de promover e encorajar o respeito universal e efetivo pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião.
Declaração Universal dos Direitos do Homem – Viena	1993	Buscou fortalecer a aliança internacional quanto ao respeito às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião com o intuito de incentivar a prática da justiça e do respeito.
III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata - Durban, África do Sul.	2001	Ressaltou a importância fundamental da adesão universal à Convenção Internacional sobre de todas as formas de Discriminação Racial, assim como de sua ratificação universal e da plena implementação das obrigações emanadas da Convenção

		Internacional para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial como principal instrumento para a eliminação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de intolerâncias correlatas;
Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia	2002	Promoveu os princípios da diversidade e do pluralismo no preenchimento de cargos da administração pública federal e na contratação de serviços por órgãos do Governo.
Programa Universidade para Todos (PROUNI) - Lei 11.096	2004	Destinou bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais e cotas raciais, com o critério da renda, para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior.
Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288	2010	Garantiu à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.
Lei de Cotas no Ensino Superior Público – Lei 12.711	2012	Dispôs que as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
Lei de cotas nos concursos públicos federais - Lei 12.990	2014	Previu a reserva aos negros de 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, a ser deferida por meio da autodeclaração dos candidatos como pretos ou pardos, no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça, utilizado pelo IBGE.
Orientação Normativa 03 da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no serviço Público/MP	2016	Dispôs sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990/2014.
Portaria Normativa 04 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	2018	Regulamentou o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros em concursos públicos.

Considerações Provisórias

Conforme demonstrado, os Movimentos Sociais Negros perseveraram em seu protagonismo na luta pela adoção de ações afirmativas etnicamente enviesadas na sociedade brasileira, em aliança com acadêmicos. Os enfrentamentos em prol da luta contra as desigualdades raciais reivindicaram a previsão de reserva de vagas para negros, em diferentes modalidades, tais como, na educação superior, nos concursos públicos, nos colégios eleitorais e nas empresas privadas.

Dentre os vários projetos de lei apresentados, alguns foram arquivados e outros obtiveram resultados exitosos, como, por exemplo, o Estatuto da Igualdade Racial, muito embora as cotas tenham sido suprimidas do texto final da Lei 12.288/2010.

A ausência das cotas como conteúdo do Estatuto da Igualdade Racial, confirmou a prevalência das posições conservadoras e contrárias a esta modalidade de ação afirmativa, tanto nas universidades federais quanto no funcionalismo público em geral, que reforçaram a presença de grupos hegemônicos, que, ainda, insistem em manter sua posição de etnicidade dominante.

Posteriormente, a implementação de cotas para negros chegou à esfera da educação com a Lei 12.711/2012, que instituiu a reserva de vagas no acesso ao ensino superior, nas universidades federais. Quanto aos detentores ao direito de concorrer às vagas, a lei definiu que o critério da raça seria a autodeclaração, como pretos, pardos ou indígenas, em conformidade com a classificação racial do último Censo Demográfico realizado pelo IBGE no Brasil.

O sistema de reserva de vagas para negros, estabelecido em conformidade com a Lei 12.990/2014, veio buscar corrigir a baixa participação deste grupo racial nos cargos da administração pública federal.

A Lei 12.990/2014 foi regulamentada pela Orientação Normativa 03/2016, que normatizou a aferição das características raciais, baseado no critério fenotípico, detectado por comissões de verificação de veracidade. A partir da Portaria 04/2018, que substituiu a Orientação Normativa 03/2016, com a criação das comissões, foi reconhecido no ordenamento legislativo-jurídico-social, os dois critérios de identificação do candidato à reserva de vagas para negros: a autodeclaração e a heteroidentificação.

Entretanto, no que concerne à Lei 12.711/2012, verifica-se que ainda não foram estabelecidos critérios de aferição da autodeclaração dos pleiteantes às vagas reservadas para negros no ensino superior, sendo necessário utilizar, subsidiariamente, as regras das comissões de heteroidentificação contidas na Portaria 04/2018, que são para o ingresso de candidatos

negros a cargos públicos. Esta ausência legal coloca o sistema de cotas étnico-raciais em vulnerabilidade e ocasiona judicializações recorrentes.

Portanto, atingir a equidade em uma sociedade que sempre se representou pela ótica de uma pseudodemocracia étnico-racial e que, por isso mesmo, nega a existência de desigualdades étnico-raciais, configura-se árdua tarefa. Nessa perspectiva, os movimentos sociais negros, bem como atores que militam em prol de tratamentos igualitários bem como oportunidades para todos, independentemente a que representação racial pertençam, devem perseverar para trazer para a agenda legislativa outros projetos de lei que possam criar e implantar medidas políticas oficiais potentes para, senão eliminar, reduzir significativamente essas históricas relações étnico-raciais assimétricas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, G. R. *Negros e Brancos em São Paulo*. Tradução: Magda Lopes; revisão técnica e apresentação Maria Lígia Coelho Prado. – Bauru: EDUSC, 1998.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 2 ed - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. NOGUEIRA, M. A.(org.). Petrópolis: Vozes, 2005.

BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Tradução Maia Helena Kuhner – 5 ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007

BRASIL – CONSTITUIÇÃO de 24 de janeiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 14 out 2017.

BRASIL - LEI Nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em 8 set 2017.

BRASIL - LEI Nº 12.990 de 9 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acesso em 8 set 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa nacional de direitos humanos*. Brasília,1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em 08 set 2017.

BRASIL – ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 3 da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de 1 de agosto de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=54&data=0>

2/08/2016. Acesso em 15 ago 2016.

BRASIL – PORTARIA NORMATIVA Nº 4 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de 1 de agosto de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/04/2018&jornal=515&pagina=43&totalArquivos=74>. Acesso em 12 abr 2018.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS – VIENA (1993). Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso em 21 nov 2017.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf. Acesso em 20 set 2017.

CONVENÇÃO 111 da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_111.html#Convencao_111. Acesso em 11 nov 2017.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE RACISMO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139390por.pdf> Acesso em 3 jan 2018.
DAVIS, F. J. *Who's black? One Nation's definition*. The Pennsylvania State University Press. University Park, Pennsylvania, 2001.

DECLARAÇÃO DE DURBAN. Relatório da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Durban, 31 de agosto a 8 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.comitepaz.org.br/Durban_1.htm. Acesso em 13 nov 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de agosto de 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 13 set 2017.

DOMINGUES, P. *A nova abolição*. São Paulo: Selo Negro, 2008.

FRASER, N. *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Postsocialist age*. In Justice Interruptus. Critical reflections on the “Postsocialist” condition, NY/London, Routledge, 1997

GENOVESE, E. D. *Red and black: marxian explorations in southern and afro-american history*. New York: Pantheon, 1971.

GOMES, J. B. B. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, J. B. B. *As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva*. In. Seminário Internacional as minorias e o direito / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários; AJUFE; Fundação Pedro Jorge de Mello e Silva; The British

Council. - Brasília: CJP, 2003. (Série Cadernos do CEJ, v. 24).

GOMES, J. B. B. *A recepção do instituto das ações afirmativas pelo direito constitucional brasileiro*. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 11. Ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HASENBALG, C. A. *Discriminação e Desigualdades Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HENRIQUES, R. *Desigualdade Racial no Brasil – Evolução das condições de vida na década de 90*. Texto para discussão, IPEA, n. 807, RJ, 2001.

JACCOUD, L. B. & BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: IPEA, 2002.

MAGGIE, Y. & FRY, P. H. *Cotas raciais – construindo um país dividido?* Revista Econômica – v.6, n. 1. p. 153-161 – junho 2004.

MEDEIROS, C. A. *Ação afirmativa no Brasil – um debate em curso*. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

MUNANGA, K. *Políticas de ação afirmativas em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas*. Sociedade e cultura, Vol. 4, Núm. 2, julho-diciembre, 2001, p. 31- 43. Universidade Federal de Goiás – Brasil.

MUNANGA, K. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB-RJ, 05/11/03. Disponível em <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma-abordagem-conceitual-das-noco-es-de-raca-racismo-identidade-e-etnia.pdf> Acesso em 20 nov 2017.

NASCIMENTO, A. *O negro revoltado*. Rio de Janeiro: GRD, 1982.

NOGUEIRA, O. *Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil*. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 19, n.1, p. 287-308, 2007.

OSÓRIO R. G. *A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada*. In: Características étnico-raciais da população. Classificações e Identidades. José Luiz Petruccelli e Ana Lúcia Saboia (Orgs). Rio de Janeiro: online, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63405.pdf>. Acesso em 28 out 2017.

PACE, A. F. *Afro-brasileiros e racismo institucional: o Papel dos concursos na democratização de acesso aos cargos públicos*. Seropédica, RJ: Ed. Da UFRRJ, 2016.

PIOVESAN F. *Temas de direitos humanos*. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2013.

PROJETO DE LEI Nº 73 de 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR1999.pdf#page=78>. Acesso em 5 nov 2017.

PROJETO DE LEI Nº 73 de 1999. Voto do Relator - Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/330424.pdf>. Acesso em 5 nov 2017.

PROJETO DE LEI Nº 3.198 de 2000. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19262>. Acesso em 5 nov 2017.

PROJETO DE LEI Nº 3.624 de 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254614>. Acesso em 5 nov 2017.

PROJETO DE LEI Nº 6.738 DE 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600255>. Acesso em 5 nov 2017.

SANTOS, S. A. dos. *Ação Afirmativa ou a Utopia Possível: O Perfil dos Professores e dos Pós-Graduandos e a Opinião destes sobre Ações Afirmativas para os Negros Ingressarem nos Cursos de Graduação da UnB*. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: ANPEd/ 2º Concurso Negro e Educação, mimeo, 2002.

SANTOS, S. A. dos. *Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um balanço*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe n. 24, p. 37-84, jan./jun 2014.

SISS, A. *Afro-brasileiros, Cotas e Ação Afirmativa: razões históricas*. Rio de Janeiro: Quartet, 2003.

SKLIAR, C. *Pedagogia (improvável) da diferença: e se o outro não estivesse aí?* Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E) Acesso em 7 set 2017.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – Office of the High Commissioner. Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6622&Lang=en. Acesso em 4 jan 2018.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de: BARBOSA, Regis; BARBOSA, Karen Elsabe. Vol.I. Brasília: UNB, 2009.